

CAMERA DEI DEPUTATI

# IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI



CD

NOTIZIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI

N. 4



R 29584 C



CAMERA DEI DEPUTATI

# IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI



SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI

N. 4

(144245)

Copyright © Camera dei deputati  
Servizio informazione parlamentare  
e relazioni esterne - Ufficio atti e pubblicazioni  
Roma, 1992

## Indice

### *Avvertenza*

VII

### SESSIONE LUGLIO 1991

#### Professionalità generale

- Linda Lanzillotta* - Evoluzione dei poteri costituzionali di bilancio nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria 3
- Carmela Maria Orlando* - Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi 17
- Carlo D'Orta* - Accordi di programma e conferenze di servizi. Analisi per una ipotesi di costruzione normativa 43
- Luigi Tivelli* - L'evoluzione del ruolo del consigliere parlamentare in relazione allo sviluppo delle funzioni parlamentari 73
- Nazzareno Pietroni* - Aspetti istituzionali del *drafting* 97
- Alberto Forni* - L'Unione europea e le istituzioni parlamentari 113
- Massimo Troisi* - Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea 131
- Maurizio Bassetti* - Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati 153
- Italo Scotti* - La programmazione economico-finanziaria in Parlamento 171
- Paolo Testore* - La razionalizzazione dell'intervento legislativo in materia di pubblico impiego nella nuova articolazione delle competenze delle commissioni parlamentari. Elementi per una prima valutazione 199

<i>Elisabetta Burchi</i> - Parlamento e governo dell'ambiente: analisi delle esperienze più recenti e prospettive	227
<i>Claudio Venturato</i> - L'introduzione nell'ordinamento giuridico, nella X legislatura, di differenti nozioni dei collegamenti di gruppo tra imprese. Considerazioni in tema di <i>drafting</i>	247
<i>Aurelio Speciale</i> - Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario	277
<i>Antonio Casu</i> - Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo	295
<i>Vincenzo Morreale</i> - Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del processo legislativo in materia fiscale	309
<i>Mauro De Dominicis</i> - La disciplina degli accessi alla Camera dei deputati e l'utilizzazione delle aree limitrofe, sotto il profilo della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e della viabilità	335
<i>Susanna Russo Fischer</i> - Profili ricostruttivi dei rapporti esterni della Amministrazione della Camera dei deputati attraverso le attribuzioni dell'Ufficio del cerimoniale e del Comitato per la comunicazione e l'informazione	349
<i>Giulio Marotta</i> - L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni	359
<i>Indici dei volumi precedenti</i>	383



## Avvertenza

*Il presente volume, il quarto della serie dedicata alle verifiche di professionalità dei consiglieri della Camera dei deputati, contiene gli elaborati approntati dai funzionari che, avendo raggiunto il nono anno di anzianità in servizio, sono stati sottoposti ad una seconda «verifica»; questa, secondo quanto disposto dal Regolamento dei servizi e del personale, consiste nella frequenza obbligatoria ad un corso di aggiornamento, nel redigere una relazione su un argomento concordato con la Commissione di esame e nel discuterla avanti alla Commissione medesima.*

*Con questo volume sono ormai 93 gli elaborati pubblicati, che coprono un ampio spettro di tematiche relative ad ogni aspetto della vita parlamentare: dal procedimento legislativo, alla resocontazione, all'amministrazione, alla documentazione. Per comodità del lettore sono stati riprodotti in appendice gli indici dei precedenti tre volumi.*



Sessione luglio 1991



Linda Lanzillotta

*Evoluzione dei poteri costituzionali di bilancio nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria*

1 — Le scelte istituzionali in materia di governo della finanza pubblica negli anni '80; 2 — Il nuovo modello istituzionale prefigurato dai progetti di Unione economica e monetaria; 3 — Gli effetti dell'Unione economica e monetaria sull'assetto delle istituzioni monetarie; 4 — Gli effetti sui soggetti e sulle procedure delle decisioni finanziarie e di bilancio; 5 — Alcune riflessioni conclusive.

1 — A partire dalla metà degli anni settanta e per tutto il decennio successivo il problema degli strumenti istituzionali del governo della finanza pubblica è stato al centro di una intensa riflessione teorica e politico-istituzionale: ne è scaturita una cospicua serie di interventi riformatori — legislativi e regolamentari <sup>(1)</sup> — che hanno interpretato e attuato l'articolo 81 della Costituzione, dettando una complessa disciplina del processo di bilancio e del procedimento legislativo di spesa. Il sistema che via via si è andato realizzando ed affinando ha raggiunto oggi un soddisfacente grado di funzionalità sul piano della razionalità della decisione, del rapporto di separazione/successione tra la fase della identificazione degli obiettivi macroeconomici e quella della definizione della manovra annuale, nonché della determinazione delle scelte allocative e distributive proprie della decisione annuale; ma anche sotto il profilo dei significativi adeguamenti dell'organizzazione amministrativa che esso ha sollecitato sia nell'ambito della Pubblica amministrazione che a livello parlamentare.

Sul piano del rapporto tra i soggetti costituzionali titolari del potere di bilancio e di spesa si è amplificato il ruolo del Parlamento che, almeno fino al 1988, è divenuto la sede vera della determinazione dell'indirizzo della politica di bilancio a fronte del sensibile affievolimento del ruolo proponente del Governo.

Il giudizio che oggi viene formulato circa gli esiti di questo lungo e laborioso processo non è univoco: senza dubbio positivo sul piano della organizzazione e razionalizzazione dei procedimenti di decisio-

ne nelle diverse fasi del ciclo annuale di bilancio, della trasparenza e leggibilità dei contenuti. Non altrettanto soddisfacenti appaiono invece a molti i risultati in termini di incisività e coerenza dell'indirizzo di politica economica e finanziaria sia nella fase della concertazione intragovernativa che in quella parlamentare. Così come, alla prova dei fatti, sono spesso risultate insufficienti a garantire un effettivo e non formalistico rispetto del vincolo di copertura le norme con cui si è inteso esplicitare e qualificare i precetti dell'articolo 81, 4° comma, della Costituzione e procedimentalizzare le decisioni di spesa.

Dunque, i risultati si sono rivelati inferiori alle aspettative nonostante che le riforme del bilancio e delle procedure di spesa abbiano goduto, nella fase della elaborazione come in quella della attuazione, del convinto sostegno sia dei gruppi di maggioranza che di quelli di opposizione, concordi sulla necessità di introdurre regole capaci di fare del bilancio statale uno strumento reale di governo dei flussi finanziari e, nello stesso tempo, di definire procedure in grado di evidenziare e rendere leggibile il significato politico delle diverse opzioni di politica finanziaria e di bilancio. I limiti di questa esperienza fanno oggi riemergere dubbi e interrogativi sulla effettiva capacità dell'attuale sistema politico di riformare i meccanismi di finanza pubblica. Meccanismi che sarebbero coesenziali allo stesso sistema politico il quale, dunque, non potrebbe che reagire con insofferenza e, in definitiva, travolgere regole e vincoli che, ponendo limiti all'espansione della spesa pubblica, obblighino a selezionare interessi e richieste. In altre parole, ciò che viene nuovamente messo in discussione è il presupposto stesso su cui avevano scommesso, negli anni '80, le riforme strumentali nell'area del bilancio pubblico: che cioè il sistema politico-istituzionale fosse in grado di conciliare, attraverso un sistema di regole e di procedure razionalizzanti, la funzione distributivo/allocativa del bilancio ed il coerente perseguimento di obiettivi di politica economica.

Un presupposto peraltro già in parte contestato nel corso degli anni '80 allorché si erano confrontati orientamenti diversi che, schematizzando al massimo, possono essere ricondotti a due indirizzi fondamentali: il primo — che ha poi sostanzialmente ispirato la legge n. 468 ed i suoi successivi perfezionamenti legislativi e regolamentari — volto a procedimentalizzare, limitare e razionalizzare le forme dell'esercizio della discrezionalità politica attraverso una disci-

plina del processo di bilancio e delle decisioni di spesa; l'altro tendente invece a porre vincoli rigidi all'esercizio della discrezionalità politica mediante la costituzionalizzazione di limiti sostanziali al bilancio (pareggio del bilancio/pareggio delle poste correnti) <sup>(2)</sup> ovvero a prevedere automatismi di riduzione della spesa al verificarsi di determinati andamenti divergenti rispetto agli obiettivi programmatici <sup>(3)</sup>.

Ma oggi, accanto alla riproposizione della tesi della costituzionalizzazione dei limiti di bilancio, ciò che viene più radicalmente messo in discussione è la stessa idoneità dell'attuale assetto dei poteri costituzionali di bilancio e di spesa ad esprimere e perseguire un qualsivoglia indirizzo di politica economica: il dubbio è autorevolmente espresso anche da alcuni dei massimi livelli istituzionali del governo della finanza pubblica (Ministro del tesoro/procuratore generale della Corte dei conti). La causa della frantumazione dell'indirizzo politico è identificata in primo luogo nell'eccesso dei poteri parlamentari in materia di bilancio e di spesa; il rimedio — si afferma — è la centralizzazione nel Governo di tali poteri con il contestuale rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento e/o di altri organi costituzionali (Presidente della Repubblica, Corte dei conti, Corte costituzionale). Si tratterebbe peraltro di avvicinarsi agli schemi costituzionali delle principali democrazie europee (Francia, Germania, Regno Unito) nelle quali i poteri parlamentari di bilancio sono assai ridotti. A questa impostazione non si può tuttavia non obiettare che i poteri di controllo — che in altri ordinamenti rappresentano il nucleo dei poteri parlamentari — in tanto si radicano e si esercitano in sede parlamentare e rappresentano di conseguenza un efficace bilanciamento dei poteri dell'Esecutivo, in quanto all'esercizio del controllo corrispondano una effettiva responsabilità politica ed i meccanismi sanzionatori propri della responsabilità; se, cioè, è garantita la piena funzionalità dei meccanismi fisiologici del sistema (vigilanza e pressione dell'opinione pubblica, pluralismo dell'informazione istituzionale, alternanza delle forze politiche al governo). Peraltro è noto che proprio la mancata attivazione di tali meccanismi ha caratterizzato il sistema istituzionale italiano determinando il ruolo di codicisore assunto dal Parlamento, soprattutto a partire dalla metà degli anni '70.

Una riforma dei poteri costituzionali di bilancio come quella ormai esplicitamente auspicata da più parti è dunque strettamente le-

gata alla più ampia riforma dei sistemi elettorale e della rappresentanza. Anche perché è lecito presumere che, in assenza di una modifica dei meccanismi di aggregazione ed organizzazione del consenso politico, la limitazione dei poteri del Parlamento non sortirebbe l'effetto di dare coerenza all'indirizzo di politica economica ma si limiterebbe a concentrare e riprodurre nel Governo e nell'Amministrazione le distorsioni del sistema attuale. E infatti già oggi il Governo disporrebbe di efficacissimi strumenti per contrastare le decisioni parlamentari che ritenesse non compatibili con la propria linea di finanza pubblica (si pensi al ruolo del Governo nell'attività consultiva della Commissione bilancio o allo strumento dell'assenso alla sede legislativa); strumenti che, tuttavia, solo raramente vengono attivati.

La riforma della Costituzione finanziaria sembra quindi inscindibilmente legata agli esiti della riforma istituzionale e politica. Ne consegue allora che le sue prospettive sono quanto mai incerte.

2 — Vi è oggi però un fattore nuovo, assolutamente non trascurabile, costituito dal forte accrescimento del livello di interdipendenza e di integrazione delle economie: ciò implica che i vincoli esterni condizionino in misura più stringente che in passato le economie nazionali e, di conseguenza, la politica finanziaria dei Governi i cui margini di autonomia si sono progressivamente ridotti. Questa realtà rende di fatto obbligata la via dell'unificazione economica europea, cioè della creazione di istituzioni e di procedure adeguate a governare la nuova dimensione assunta dai processi economici.

L'Unione economica e monetaria, della cui piena attuazione il nostro Paese è deciso sostenitore, rappresenta il fattore esogeno da cui sembra poter scaturire — e in tempi relativamente brevi — una trasformazione profonda della costituzione finanziaria e dell'attuale assetto dei poteri costituzionali di bilancio.

I progetti sin qui elaborati<sup>(4)</sup>, anche se conservano alcuni punti nodali tuttora non chiariti, indicano però già ora con sufficiente chiarezza le linee fondamentali del nuovo assetto istituzionale e consentono di prefigurare alcune delle caratteristiche del diverso modello di governo della finanza pubblica: un modello che, per la verità, pare fortemente ispirato alle teorie del costituzionalismo fiscale sul terreno economico e, sotto il profilo istituzionale, all'idea di una forte riduzione dei poteri parlamentari.



È prima di tutto opportuno notare come l'impostazione del progetto di unione economica risenta profondamente del fatto di essere il punto di arrivo di un processo che, anche storicamente, è stato stimolato e governato dalla politica monetaria. Anche in questa fase, infatti, la politica e le istituzioni monetarie assumono una funzione guida.

Il rapporto Delors — elaborato dai Governatori delle banche centrali e punto di riferimento fondamentale del progetto di Unione delineato dalle diverse ipotesi di trattato — afferma esplicitamente la centralità della politica monetaria nelle tre fasi attraverso cui si dovrebbe pervenire all'obiettivo finale dell'unione.

Sul piano degli obiettivi l'unione economica ha per scopo quello di pervenire alla definizione di una comune politica economica per il perseguimento di obiettivi comuni. La politica monetaria ha, in questo contesto, una sua autonomia «costituzionalmente» sancita in quanto essa concorre al perseguimento degli obiettivi della politica economica a patto però «di non pregiudicare il fine primario della stabilità dei prezzi».

La politica monetaria è quindi del tutto autonoma rispetto all'autorità politica sia per quanto attiene alla definizione dei suoi obiettivi sia sul piano istituzionale. La sua gestione è infatti affidata al Sistema europeo di banche centrali (Eurofed), la nuova istituzione comunitaria cui spetterà in via esclusiva il compito di «formulare ed attuare la politica monetaria della Comunità», ed anche di «partecipare per quanto necessario alla formulazione, al coordinamento e all'attuazione delle politiche relative alla vigilanza prudenziale e alla stabilità del sistema finanziario». Il che implica, pur in coerenza con il principio di sussidiarietà, un ruolo incisivo di indirizzo e vigilanza nei confronti delle Banche centrali. Ma se viene energicamente esclusa ogni possibile influenza dell'autorità politica (comunitaria e nazionale) nei confronti della banca centrale (rispettivamente europea e nazionale), è al contrario riconosciuto un significativo potere di influenza dell'Eurofed sulla determinazione degli indirizzi della politica economica comunitaria e di quelle nazionali. Infatti, la Banca centrale europea è obbligatoriamente consultata, con pareri che essa può rendere pubblici, dalle autorità comunitarie, ma anche da quelle nazionali, su ogni progetto di legge rientrante in materia di sua competenza. La Banca centrale europea è consultata anche, «con l'intento di raggiungere un accordo», prima di ogni decisione nazio-

nale relativa al regime dei tassi di cambio. Il progetto definisce poi lo statuto della Banca centrale europea e delle banche centrali nazionali: a tutte è assicurata l'assoluta indipendenza nei confronti degli organi della Comunità e dei Governi degli Stati membri che si impegnano ad astenersi dall'esercitare qualsiasi forma di influenza nei confronti del sistema bancario. Il governo del Sistema è affidato ad un organismo composto oltre che dai governatori delle banche centrali dai sei componenti del Comitato esecutivo tra i quali il Presidente ed il Vicepresidente nominati dal Consiglio europeo, sentito il parere del Parlamento europeo, e previo parere del Consiglio della stessa Banca centrale europea. La responsabilità del Sistema verrebbe assicurata attraverso procedure di trasparenza e di informazione nei confronti delle istituzioni politiche. Le decisioni del Consiglio della banca sarebbero adottate, secondo una impostazione di tipo federale, secondo il principio «un uomo (cioè, uno Stato), un voto» e non in base al criterio patrimoniale.

All'unione monetaria dovrebbe contestualmente affiancarsi l'unione economica evitando così che sulla politica monetaria si scarichi tutto il peso del governo dell'economia comunitaria. Al perseguimento degli obiettivi macroeconomici determinati a livello comunitario dovrebbero perciò concorrere le politiche di bilancio dei singoli Stati la cui coerenza verrebbe assicurata grazie a norme e procedure vincolanti che dovrebbero tradurre i seguenti principi: divieto di finanziamento monetario e di ogni forma di finanziamento obbligatorio dei deficit pubblici; responsabilità di ogni Stato in ordine alla gestione del proprio bilancio; eliminazione dei deficit ritenuti eccessivi, a prescindere dalle modalità di finanziamento; determinazione di procedure che permettano di prevenire l'apparizione di deficit eccessivi attraverso la consultazione preventiva di ciascuno Stato con le istituzioni comunitarie per la definizione delle politiche a medio termine, inclusi l'entità ed il finanziamento dei saldi di bilancio aggregati; identificazione di criteri obiettivi sulla cui base valutare i limiti massimi ammissibili dei deficit di ciascuno Stato; sanzioni e poteri di intervento delle istituzioni comunitarie nei confronti degli Stati le cui politiche dovessero risultare non coerenti rispetto agli obiettivi.

Tali norme sarebbero inserite nei trattati, fonte primaria dell'ordinamento comunitario e recepite nell'ordinamento interno attraverso la relativa legge di ratifica e di esecuzione.

Si tratta, com'è evidente, di una significativa cessione di sovranità a favore delle istituzioni comunitarie in una materia che è parte centrale dell'indirizzo politico la cui determinazione la nostra Costituzione affida agli organi che sono diretta espressione della sovranità. È certamente vero che una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 14/64, 183/73, 232/75, 170/84, 113/85, 389/89, 399/87) e gli orientamenti prevalenti in dottrina (Barile, Paladin) ritengono che l'articolo 11 della Costituzione consentirebbe, in regime di reciprocità, cessioni di sovranità tali da incidere sulla forma di governo e sull'assetto dei poteri degli organi costituzionali. Tant'è che il progetto di legge sulla riforma del bicameralismo, già approvato dal Senato, prevede di dare riconoscimento costituzionale all'adesione dell'Italia alla Comunità europea con ciò «rinforzando» le disposizioni del Trattato, con l'unico limite del rispetto del principio democratico e del rispetto dei diritti fondamentali.

Il «rispetto del principio democratico» è sicuramente un parametro molto ampio che consente una gamma numerosa di soluzioni organizzative. Ciò che esso pare tuttavia escludere è che il potere di indirizzo politico (e in esso quello relativo alla politica economica, monetaria e di bilancio) possa essere conferito ad organi che non sono direttamente o indirettamente espressione della sovranità popolare. Sotto questo profilo il progetto elaborato a livello europeo pare richiedere ulteriori approfondimenti. Infatti, il problema non è tanto quello del deficit democratico delle istituzioni politiche della Comunità che, com'è noto, riguarda soprattutto i poteri del Consiglio e della Commissione: organi comunitari, espressione dei Governi nazionali che non rispondono al Parlamento europeo democraticamente eletto. E tuttavia sarebbero pur sempre i Parlamenti nazionali, anche se all'interno dei limiti ad essi imposti dal trattato, ad esercitare nei confronti dei rispettivi Governi i poteri di indirizzo e di controllo sull'attività svolta a livello comunitario.

La questione pare porsi in termini assai più problematici per quanto concerne Eurofed per il quale — a fronte dell'attribuzione di significativi poteri di indirizzo di politica economico-finanziaria — sembra difficile rinvenire una, sia pure indiretta, legittimazione democratica.

3 — Com'è evidente, il sistema di governo dell'economia prefigurato a livello europeo determinerebbe notevoli modificazioni del no-

stro sistema. Infatti, il riconoscimento costituzionale dell'indipendenza e della piena autonomia dell'Eurofed, costituzionalmente sancita, riguarderebbe anche le banche centrali nazionali alle quali verrebbe esteso, di fatto, il modello su cui la Costituzione tedesca del 1957 ha sagomato lo statuto della Bundesbank. Il Sistema Eurofed verrebbe in tal modo ad assumere una significativa valenza politica in quanto ad esso sarebbe affidata non solo la gestione ma anche la determinazione dei contenuti della politica monetaria con l'unico vincolo dell'obiettivo primario, anch'esso inserito nel trattato e dunque ricompreso tra gli elementi costitutivi della nuova istituzione, della stabilità dei prezzi. E se da una parte, come si è detto, disposizioni molto drastiche escludono che istituzioni politiche comunitarie o nazionali possano esercitare una qualche influenza sulle articolazioni del Sistema stesso (banca europea e/o banche centrali nazionali) se non attraverso le procedure di nomina degli organi di amministrazione delle istituzioni bancarie, di contro è esplicitamente riconosciuto alla Banca centrale europea un potere di orientamento/persuasione di carattere generale su tutta l'area della politica economica: funzioni consultive *ex* articolo 2 del progetto di statuto in ordine ai progetti di legislazione comunitaria vertenti su materie monetarie, bancarie, finanziarie e di vigilanza; obbligo di consultazione da parte delle autorità nazionali su progetti di legge vertenti sulle medesime materie; obbligo, per ciascuno Stato, di concertazione con la BCE per ogni decisione riguardante le parità di cambio; facoltà di dare pubblicità ai propri pareri; procedure di trasparenza e di informazione nei confronti delle altre istituzioni comunitarie e, in particolare, relazione annuale al Parlamento e partecipazione ai lavori dei Comitati specializzati del Parlamento stesso (3).

Ne conseguirebbe, sul piano interno, una diversa collocazione istituzionale della Banca centrale che verrebbe ad assumere una posizione di assoluta indipendenza nei confronti del Tesoro la cui politica monetaria sarebbe fortemente (e una volta pienamente realizzata l'unione monetaria, totalmente) condizionata dall'autorità monetaria europea di cui la Banca centrale è parte. È pur vero (M. Monti) che il riconoscimento giuridico dell'indipendenza della Banca centrale interverrebbe in un sistema di relazioni istituzionali che si è andato impostando e consolidando in termini di sostanziale autonomia tra Governo e Autorità monetaria. Ed è altrettanto vero che esso coinciderebbe con il progressivo restringimento dei margini di manovra

delle autorità nazionali su alcuni degli strumenti forti della politica monetaria quali la parità monetaria la cui determinazione discrezionale si ridurrà sempre più, fino ad annullarsi, nel progressivo passaggio dall'attuale sistema monetario ad un regime di cambi fissi fino all'obiettivo finale dell'unione economica, quello cioè della moneta unica; ed è vero, infine, che il divieto «costituzionale» (anch'esso, come si è detto, previsto dal nuovo trattato) di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici proteggerà le Banche centrali dalle eventuali pressioni del Tesoro. E tuttavia, ciò non significa che il nuovo assetto risulti ininfluenza sul piano dei rapporti tra le istituzioni del governo dell'economia. In primo luogo perché l'autonomia, ancorché forte, che nel nostro ordinamento è garantita alla Banca centrale non coincide con l'indipendenza della politica monetaria. Questa infatti concorre con la politica di bilancio al perseguimento del complesso degli obiettivi della politica economica tra i quali centrale, ma non esclusivo, è quello della stabilità monetaria. Ciò implica coordinamento tra politica monetaria e politica di bilancio ma anche responsabilità politica dei soggetti cui il sistema affida il compito di garantire il complesso degli obiettivi di politica economica definiti dal Parlamento. Oggi tale responsabilità è unitariamente imputata al Governo, ed alle sue articolazioni (CICR), che a tal fine opera all'interno ed in sede di concertazione internazionale. Il progetto di unione monetaria isola l'obiettivo della stabilità monetaria rispetto al complesso dei fini della politica economica e ipotizza una istituzione nuova che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, opererà in sede comunitaria ma anche nell'ambito dei singoli Stati, attraverso rapporti diretti con le autorità nazionali. Di questa nuova istituzione è parte, a livello comunitario, e nello stesso tempo, terminale a livello nazionale, la Banca d'Italia. A questa, nello stesso momento, sarà riconosciuto un nuovo statuto e saranno attribuiti compiti di determinazione di indirizzi di politica monetaria e di orientamento della politica economica generale finora ad essa sconosciuti. Ciò inevitabilmente determinerà l'esigenza di ridefinire la collocazione istituzionale della Banca centrale disciplinando anche a livello interno i rapporti con le istituzioni politiche (Governo e Parlamento); rapporti che potranno essere di informazione/trasparenza/nominare responsabilità degli organi dirigenti ma non, evidentemente, di indirizzo politico. Un simile rapporto è infatti escluso dalla nuova posizione di indipendenza della istituzione sovranazionale di cui la

Banca sarà parte, nonché dall'esplicito divieto, sancito dallo Statuto, per le banche centrali di ricevere direttive e per i Governi di influenzare le rispettive banche centrali. Lo stesso Statuto del resto già prevede (articolo 14) che le legislazioni nazionali si adeguino al nuovo sistema e detta norme per la nomina e la revoca dei Governatori.

Il ruolo consultivo attribuito al sistema bancario europeo sugli atti legislativi interni e comunitari, e dunque sull'indirizzo politico dei Governi e dei Parlamenti nazionali e il potere di esternazione che al sistema bancario viene esplicitamente riconosciuto fa prevedere che le Banche centrali — nazionali ed europea — diverranno soggetti titolari di un autonomo e forte potere di indirizzo sulla politica economica della Comunità e dei singoli Stati. Nel nostro ordinamento è una trasformazione istituzionale non di poco conto quando si pensi che solo le norme introdotte nel Regolamento della Camera nel 1985 hanno previsto — e non senza che da talune parti si esprimessero perplessità — la possibilità per le commissioni parlamentari di ascoltare il Governatore della Banca d'Italia, nell'ambito delle procedure conoscitive preliminari all'esame della legge finanziaria e di bilancio: in quella occasione fu sollevato il dubbio che, ancorché di carattere conoscitivo, l'audizione della Banca d'Italia, in quella fase della procedura di bilancio, potesse aprire un confronto a distanza tra Banca e Governo creando una impropria triangolazione istituzionale. Che è invece il tipo di relazione che in base al progetto di nuovo Trattato si potrebbe venire ad instaurare su ogni atto legislativo in materia economica.

4 — La politica monetaria finirà dunque di essere una leva governabile da parte delle autorità politiche le quali dovranno caricare un maggior peso sulla politica di bilancio. Ma nel settore della politica di bilancio spetterà al Consiglio delle Comunità europee di definire, a maggioranza qualificata (dunque, ipoteticamente, anche contro la volontà di un singolo Stato) il quadro programmatico pluriennale, ivi compresi i saldi dei bilanci pubblici dei singoli Stati, entro cui le politiche nazionali potranno discrezionalmente operare. La Commissione vigilerà sulla coerenza delle politiche nazionali rispetto agli indirizzi comunitari, aggiornati annualmente formulando specifiche raccomandazioni relative alle misure da adottare nel caso in cui in qualcuno degli Stati membri dovessero verificarsi significativi scosta-

menti rispetto agli andamenti previsti. La politica congiunturale di ciascuno Stato diviene quindi «questione di interesse comune» e, in quanto tale, oggetto di consultazioni regolari a livello comunitario. Pertanto il Consiglio, oltre a formulare indirizzi e raccomandazioni potrà, se del caso, indicare le misure da adottare nei confronti delle economie nazionali determinando anche le modalità applicative di tali misure. Per quanto concerne i vincoli sostanziali alla politica di bilancio la bozza di trattato del dicembre '90 sembra attenuare l'ipotesi del rapporto Delors di determinare regole permanenti; essa enuncia una regola programmatica che indica la necessità di evitare deficit di bilancio «eccessivi» rinviando tuttavia a successive misure, di competenza del Consiglio, la specificazione dei parametri su cui misurare il livello del deficit ritenuto eccessivo.

Una scelta intermedia rispetto a quella della costituzionalizzazione di vincoli quantitativi ai bilanci nazionali la cui identificazione verrebbe rimessa ad una fonte «interposta» e che, a fronte della maggiore flessibilità e contrattabilità della politica di bilancio, sembra però conferire al Consiglio — ed in esso ai Governi nazionali — un nuovo forte potere di indirizzo politico.

Se questo schema divenisse operativo il nostro procedimento costituzionale di decisione finanziaria e di bilancio risulterebbe travolto. In particolare, verrebbero sottratti alla proposta del Governo prima e alla decisione del Parlamento poi gli elementi che oggi rappresentano la sostanza politica della manovra annuale: in primo luogo il quadro di riferimento programmatico annuale e pluriennale che individua gli obiettivi macroeconomici e, all'interno di tale quadro, la decisione sul livello del disavanzo e sulla composizione della spesa pubblica (giacchè anche il livello degli investimenti rientrerebbe tra le variabili da definire a livello comunitario). Ed anche sul terreno fiscale la manovra delle autorità nazionali si troverebbe a muoversi entro un'area resa piuttosto angusta dal processo (che a quel punto si dovrebbe essere ormai compiutamente realizzato) dell'armonizzazione fiscale. L'attuale sequenza procedurale della decisione annuale risulterebbe drasticamente semplificata: non avrebbe infatti più ragion d'essere il Documento di programmazione economico-finanziaria e la legge finanziaria sarebbe svuotata della parte cruciale del suo contenuto proprio. Al livello statale resterebbe riservata la ripartizione delle risorse tra i diversi settori di intervento, la individuazione delle priorità, la definizione delle misure necessarie ad

assicurare il rispetto degli obiettivi assegnati dalla Comunità. I provvedimenti collegati verrebbero così a rappresentare probabilmente il punto politicamente più rilevante della decisione.

All'interno della Comunità — stando a quanto, allo stato, prevede il progetto di unione — i poteri di indirizzo, di direttiva e di vigilanza in materia di politica economica, fiscale e monetaria verrebbero prevalentemente attribuiti all'organo comunitario espressione dei Governi, cioè al Consiglio, che agirebbe su proposta e stimolo della Commissione. Al Parlamento, sulle stesse materie, verrebbero riconosciute funzioni genericamente consultive, non vincolanti né obbligatorie. Né si prevede che tra Commissione e Parlamento si instauri una sorta di rapporto fiduciario o, quanto meno, di investitura.

5 — La riorganizzazione su scala europea dei poteri in materia di politica economico-finanziaria si tradurrebbe quindi, nel nostro ordinamento, non solo in una significativa cessione di sovranità ma anche in una profonda ridefinizione del rapporto Governo/Parlamento in quella delicatissima area rappresentata dalle decisioni che attengono al prelievo fiscale ed alla funzione redistributiva del bilancio pubblico. La questione del deficit democratico delle istituzioni comunitarie presenterebbe in Italia implicazioni del tutto peculiari rispetto a quelle che si avrebbero negli ordinamenti in cui, già ora, il ruolo parlamentare in materia di bilancio e di decisioni di spesa è dislocato piuttosto sull'area del controllo che non su quello della decisione o negli ordinamenti in cui se esistono poteri parlamentari di decisione, questi sono però condizionati dal Governo.

Per l'Italia non si tratterà solo di pervenire ad una forma di governo comunitaria che rafforzi il ruolo del Parlamento europeo nei confronti dell'Esecutivo (Consiglio e Commissione), e non sarà neppure sufficiente definire le modalità del raccordo/informazione tra Parlamento europeo e Parlamento nazionale; occorrerà anche trasferire nel Governo — che a livello comunitario concorre a definire l'indirizzo politico e che, in sede nazionale, è a sua volta destinatario e garante dell'attuazione dell'indirizzo comunitario — i poteri conseguenti. Dovrà essere quindi rafforzato il ruolo del Governo che non potrà limitarsi ad avere una riserva di iniziativa ma dovrà anche poter far valere in Parlamento tutte le proposte e le misure che ritenesse necessarie a perseguire gli obiettivi della politica economica comune e ad opporsi a quelle incompatibili con tali obiettivi.



In definitiva, l'attuazione dell'Unione economica e monetaria segnerebbe da una parte il successo delle teorie del costituzionalismo monetario e fiscale (moderato) e, dall'altra, realizzerebbe una forte riduzione dei poteri parlamentari. Ciò peraltro potrebbe avvenire anche a prescindere da quella riforma del sistema istituzionale e politico che, in altri ordinamenti europei, è garanzia di un soddisfacente grado di funzionalità del sistema.

### *Note*

(<sup>1</sup>) Legge n. 468 del 1978; modifiche ai regolamenti parlamentari del 1983 e del 1989; legge n. 362 del 1988; ulteriori modifiche al Regolamento della Camera in tema di legislazione di spesa, in corso di esame.

(<sup>2</sup>) Una eco di quest'ultima impostazione si ebbe nella Commissione Bozzi che approvò una ipotesi di modifica dell'articolo 81 della Costituzione volto appunto ad introdurre l'obbligo costituzionale del pareggio di parte corrente.

(<sup>3</sup>) Impostazione desunta da quella della legge Gramm-Rudman-Hollings introdotta negli Stati Uniti nel 1985.

(<sup>4</sup>) Le linee del progetto di cui si dà sinteticamente conto per gli aspetti istituzionali ed ordinamentali sono ricavate dai seguenti documenti ufficiali: Rapporto Delors; rapporto del Comitato monetario (luglio '90); rapporto Ecofin; progetto di Statuto dell'Eurofed; risoluzione adottata dal Parlamento europeo in preparazione delle Assise di Roma; relazione Giscard d'Estaing; progetto di trattato per l'Unione economica e monetaria presentato dalla Commissione europea (dicembre '90).

(<sup>5</sup>) Tali disposizioni dovrebbero essere contenute in parte nel Trattato e in parte nello statuto del Sistema europeo che dovrebbe tuttavia essere parte integrante del nuovo Trattato attraverso uno specifico Protocollo ad esso annesso.



Carmela Maria Orlando

*Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi*

1 — La tecnica legislativa in rapporto all'ordinamento giuridico italiano; 2 — Il *drafting* legislativo nelle esperienze straniere: la Gran Bretagna e il «Renton Report»; 3 — Il contributo istituzionale e normativo alla razionalizzazione legislativa in Italia; 4 — Informatica giuridica, progettazione e formulazione legislativa; 5 — Considerazioni sulla redazione legislativa nell'esperienza parlamentare; — Allegati.

1 — *La tecnica legislativa in rapporto all'ordinamento giuridico italiano*

Il dibattito sulle tematiche connesse alla redazione dei testi legislativi, che in questi ultimi anni si è particolarmente accentuato anche in Italia, coinvolgendo in maniera più diretta i principali centri di propulsione normativa — Parlamento, Governo, regioni — non può che riferirsi anche alle connotazioni di ordine storico-giuridico e politico che caratterizzano il nostro ordinamento. Questo sia per gli aspetti collegati alla specificità delle norme e alla loro formulazione, anche con riguardo al loro livello, costituzionale o di normazione primaria e secondaria; sia per i problemi connessi alla diffusione e al coordinamento delle tecniche di redazione fra i titolari stessi del potere d'iniziativa legislativa; per poi coinvolgere, infine, la fondamentale correlazione tra le norme giuridiche, la loro formulazione e l'interpretazione «quale funzione essenziale della scienza del diritto»<sup>(1)</sup>, come principio fondamentale sancito dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Una corretta impostazione di analisi delle questioni, teoriche e pratiche, attinenti alla tecnica di redazione legislativa, che sia anche suscettibile di offrire concreti spunti propositivi, non può che prendere le mosse dalla valutazione della complessità del nostro ordinamento giuridico e dalla considerazione delle difficoltà che comporta qualsiasi intervento di razionalizzazione del sistema normativo.

Gli studi e l'analisi di specifiche tematiche in materia affrontati da Commissioni parlamentari e organismi, prevalentemente governa-

tivi, all'uopo costituiti, hanno evidenziato i principali problemi, di cui è possibile tentare una ripartizione in tre grandi categorie.

Nella prima, riguardante caratteristiche strutturali del sistema giuridico, si possono ricomprendere la quantità, l'eterogeneità e la stratificazione delle norme vigenti. Basti pensare che dall'unità d'Italia ad oggi sono state emanate circa 300.000 leggi o atti aventi forza di legge<sup>(2)</sup>. L'eterogeneità di norme disciplinanti le più svariate fattispecie, in assenza di un preciso quadro di riferimento sistematico per grandi aree omogenee, aggravato da una prassi, peraltro molto meno accentuata che nel passato, di inserire norme riguardanti molteplici materie in un unico testo legislativo — le cosiddette leggi *omnibus* — ha senza dubbio aumentato notevolmente, anche nella fase interpretativa, le difficoltà di concatenazione della nuova normativa con la precedente. Nello stesso tempo, la stratificazione, vale a dire quel processo costante ed inevitabile di sovrapposizione normativa nel tempo, fa sì che ogni innovazione legislativa si vada ad innestare in un sistema che, come si è detto, è già estremamente complesso, per cui molto spesso i rapporti tra norme nuove e norme preesistenti sono difficilmente individuabili e definibili anche da parte degli stessi giuristi.

La seconda categoria di problemi comprende gli aspetti più propriamente connessi alla redazione legislativa, quali quelli del linguaggio giuridico, contraddistinto da una terminologia non costante, disomogenea e spesso ambigua, e da una sintassi non «giuridicamente» rigorosa, dell'utilizzo impreciso degli strumenti del rinvio ad altre norme, del metodo diffuso di abrogazioni e modificazioni implicite o innominate: con tutte le conseguenze che il cattivo impiego di tali strumenti può comportare ai fini della corretta «lettura» e interpretazione delle norme in un quadro giuridico complesso ed articolato.

Nella terza categoria si inserisce il gruppo, di questa catena di problematiche, connesso alla fase che nel processo di costruzione della legge è stata appropriatamente intesa come un *continuum*, perché strettamente integrata e dipendente dalle precedenti, che è quello attinente all'applicazione e all'applicabilità delle norme. Sotto questo profilo, in una realtà come l'attuale caratterizzata da una notevole accelerazione della dinamica sociale, si evidenzia sempre più la necessità di strumenti idonei ad una verifica preventiva di applicabilità delle leggi, alla quale dovrebbe logicamente essere collegata

una verifica successiva dei mutamenti conseguenti all'impatto prodotto dalle stesse innovazioni legislative. È evidente che la costruzione di un sistema siffatto richiederebbe una «cultura» del diritto e della produzione legislativa rigorosamente e necessariamente ancorata, già nel momento della progettazione, alle concrete realtà sociali ed economiche sulle quali si va ad incidere. Questo sistema dovrebbe, per la prima fase, quella della verifica di fattibilità, essere basato su modelli di simulazione che tenessero conto non solo del quadro normativo preesistente, ma di una serie di elementi extragiuridici — popolazione, territorio, economia — e di fattori sociali rilevanti, comprensivi di tutti i relativi indicatori sociali (natalità, tasso di invecchiamento della popolazione, tasso di sviluppo, eccetera). La fase di verifica successiva, quella dell'applicazione delle norme, come analisi dell'effetto prodotto dalle innovazioni legislative stesse, dovrebbe basarsi sull'utilizzo di analoghi parametri di riferimento; perché così, soprattutto in una ipotesi di generalizzazione del metodo, che quindi vedesse assoggettate tutte le nuove leggi a tale procedura, si realizzerebbe un sistema capace di fornire al legislatore gli indispensabili elementi di orientamento per procedere ad eventuali correzioni di rotta, con idonee modifiche o innovazioni legislative.

Attualmente, il tipo di verifica successiva, quello più direttamente connesso all'attuazione delle leggi, viene già svolto, istituzionalmente, in maniera del tutto sporadica e disgiunta da qualsiasi quadro di riferimento sistematico, quando una specifica previsione normativa — generalmente nel contesto dello stesso provvedimento legislativo — ne prevede l'adempimento. Tali risultanze sono contenute nelle Relazioni annuali o pluriennali al Parlamento sull'attuazione di determinate leggi o di provvedimenti specifici attinenti ad una stessa materia, atti parlamentari ricompresi nella categoria dei cosiddetti documenti. È il caso, ad esempio, della «Relazione sull'attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza»<sup>(3)</sup> o della «Relazione sull'applicazione del nuovo regime delle locazioni»<sup>(4)</sup>.

La necessità di contenere i margini di questa nota non consente di ampliare questi ultimi interessantissimi spunti, anche se strettamente collegati alla tematica della razionalizzazione legislativa, il cui nodo peraltro è profondamente politico. Anzi, si può a ragione ritenere eminentemente politico ogni contributo alla razionalizzazione legislativa che agevoli il processo di costruzione di un nuovo e mi-

gliore rapporto regolatore di quel flusso che muove dai centri di istanza sociale, come momento di domanda di norme e, da ultimo, attraverso il Parlamento, sede di mediazione politica in cui si realizza il momento di elaborazione, perfezionamento e approvazione delle leggi, incide nell'ordinamento giuridico.

Un contributo primario a questo rinnovamento può essere rappresentato già, in una prima fase, dall'impulso politico che potrebbe essere attribuito alla diffusione di omogenee tecniche di redazione legislativa, come primo passo nel processo di razionalizzazione di un sistema giuridico che offra un pronto recepimento delle istanze che si elevano dalla società civile, che veda un generale impegno, diverso da quello tradizionale, rivolto principalmente alla prevenzione del malessere sociale ed istituzionale causato dalle inevitabili lacune giuridiche, dalla incompiutezza normativa e, molto spesso, dalla mancata corrispondenza tra gli sforzi e l'energia profusa ed i risultati raggiunti dall'attività legislativa.

I segnali di tale disagio, nel rapporto con un sistema giuridico sempre più complesso e labirintico, sono via via più diffusi e variamente connotati, sia nella società che nelle istituzioni. Fra questi, un esempio abbastanza sintomatico può essere considerato la recente sentenza della Corte costituzionale, n. 364 del 24 marzo 1988<sup>(?)</sup>, che ha dichiarato illegittimo l'articolo 5 del codice penale «nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile». Unanime è stata la valutazione che con questa sentenza si è introdotto nel nostro ordinamento un principio di alta civiltà giuridica. Molti i riferimenti, nelle considerazioni in diritto espresse dalla Corte, alla necessità di «leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» e, anche se con specifico riferimento alla responsabilità penale, all'indicazione che tra i presupposti fondamentali, che dovrebbero caratterizzare l'ordinamento giuridico, c'è quello della «riconoscibilità dell'effettivo contenuto precettivo delle norme». Per poi affermare che «l'assoluta "illuministica" certezza della legge sempre più si dimostra assai vicina al mito: la più certa delle leggi ha bisogno di "letture" ed interpretazioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di "entrate in vigore" di nuove leggi e di abrogazioni, espresse e tacite, di antiche disposizioni) rinviando, attraverso la mediazione dei cosiddetti destinatari della legge, ad ulteriori "seconde" mediazioni».

Altro peculiare significato in proposito assumono due recenti Messaggi di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica di due testi legislativi (6).

Il Capo dello Stato, nella sua funzione di massima istanza di garanzia politico-istituzionale e della Costituzione, derogando da una prassi consolidata di prevalente utilizzo dell'istituto previsto dall'articolo 74 della Costituzione per motivazioni connesse alla mancanza di copertura finanziaria delle leggi, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, ha espresso nelle due occasioni citate dei rilievi inerenti alla cattiva coerenza delle norme approvate dalle Camere con l'ordinamento giuridico. Nel primo caso, con il Messaggio trasmesso il 1° agosto 1990 (Doc. I, n. 5), le motivazioni evidenziavano principalmente la mancanza di coordinamento delle nuove norme con le precedenti. Nel secondo, invece, con il Messaggio trasmesso il 15 agosto 1990 (Doc. I, n. 6), più approfondite apparivano le considerazioni che il Presidente della Repubblica manifestava in relazione allo stesso potere-dovere che l'articolo 74 della Costituzione gli attribuisce, di intervenire con il rinvio delle leggi alle Camere per il riesame, con motivazioni rilevanti anche ai fini della «tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità costituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico...». E proseguendo, nel Messaggio, si sollevavano rilievi in ordine alla esigenza che il legislatore eviti, anche ai fini della «riconoscibilità» delle norme, di apportare modifiche o deroghe tacite alle leggi, anche in considerazione del carattere di organicità e del grado di «stabilità» attribuito alle stesse nel sistema per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione — nel caso specifico si riteneva che le norme approvate sulla «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» sollevassero dubbi di questo tipo —. Per poi procedere ad un altro richiamo importante per il legislatore: «È certamente lodevole l'impegno di adeguare le istituzioni costituzionali della Repubblica alle mutate esigenze, anche sul piano del processo decisionale pubblico, della moderna società; ma esso, a mio avviso, per produrre pienamente i suoi effetti non dovrebbe andare disgiunto da una attenzione anche per le *piccole cose* di una corretta vita del sistema istituzionale: e tra esse una prassi e tecnica legislativa ordinata, certa, stabile e comprensibile».

2 — *Il drafting legislativo nelle esperienze straniere: la Gran Bretagna e il «Renton Report»*

L'esperienza legislativa e l'approfondimento dei problemi connessi alla tecnica della legislazione in un Paese come la Gran Bretagna, che vanta una delle più antiche e consolidate tradizioni giuridiche europee, può fornire alcuni ulteriori spunti di riflessione. Naturalmente la ricognizione delle tecniche e procedure in materia, che trovano specifico fondamento nel sistema del diritto inglese di *common law*, può indicare agli studiosi e operatori del diritto continentale, o di *code law*, degli elementi comparativistici importanti e fornire soluzioni per alcune delle quali, addirittura, con gli indispensabili correttivi, sarebbe possibile ipotizzare il recepimento e la sperimentazione nel nostro sistema.

Sarebbe complesso in questa sede approfondire tutte le tematiche della tecnica legislativa inglese correlate più strettamente al momento dell'iniziativa legislativa, peraltro rientrante in schemi caratterizzati da una precisa e preventiva opera di informazione nei confronti dei cittadini sul programma legislativo del Governo, da cui deriva la gran parte della produzione legislativa, attraverso i cosiddetti «libri bianchi» e «libri verdi».

L'attenzione può principalmente incentrarsi su due organismi; il primo dei quali, che ha rilevanza sotto il profilo politico e organizzativo, è il Future legislation committee, comitato interministeriale di cui fanno parte i *leaders* parlamentari di entrambe le Camere e il capogruppo della Camera dei Comuni, il quale ha il compito di coordinare il programma di lavoro con gli impegni delle Camere, sulla base del carattere di importanza ed urgenza della lista di progetti di legge che si vogliono presentare nella successiva sessione parlamentare.

L'altro organismo, che più rileva ai fini di questa nota, è il Parliamentary Counsel, ufficio governativo composto da elementi appartenenti all'ordine forense, cui sono demandati gli effettivi compiti di documentazione, studio e applicazione della tecnica legislativa o di *drafting*, connessi alla redazione di ogni progetto di legge che va a comporre il programma legislativo della successiva sessione parlamentare; con una partecipazione di questo organismo a tutte le fasi del procedimento legislativo, che vanno dal momento iniziale di ricezione da parte del dicastero competente di istruzioni e informazioni



occorrenti per la redazione del testo del progetto di legge, alla stampa ed alla formulazione degli emendamenti governativi al testo stesso nel successivo *iter* parlamentare e alle necessarie modifiche di coordinamento che si rendessero necessarie a tutto l' articolato in dipendenza di emendamenti approvati. I compiti del Parliamentary Counsel, su sollecitazione del Governo, vengono peraltro esercitati anche nei confronti dei Private members bills cioè i progetti di legge, numericamente circoscritti, di iniziativa dei singoli parlamentari, allorché vengano recepiti nel programma legislativo del Governo.

L'attività di studio e di approfondimento di questi temi è continua. Vasta eco ha suscitato in Gran Bretagna e nei Paesi di diritto anglosassone il cosiddetto *Renton Report*, il rapporto che una Commissione di dodici esperti, presieduta dal deputato Sir David Renton, ha presentato al Parlamento nel maggio 1975, dal titolo «The preparation of legislation». Tale Commissione, istituita il 7 maggio 1973, dal Lord President of the Council, con il compito di studiare tutte le fasi connesse alla preparazione o costruzione della legislazione: «... con il fine di raggiungere una maggiore semplicità e chiarezza nelle leggi, per rivedere la forma in cui sono redatti i progetti di legge, con esclusione delle questioni relative alla formulazione politica ed al programma legislativo; per esaminare ogni conseguenziale implicazione sulla procedura parlamentare», concluse il proprio lavoro con la presentazione di 121 raccomandazioni.

Il *Renton Report* affronta in maniera sistematica tutti i problemi della scienza della legislazione, con quei limiti posti dall'esclusione di valutazioni di ordine politico. È interessante notare il completo parallelismo, nei capitoli del *Report* che riguardano in maniera più specifica le tecniche di *drafting*, con le problematiche del nostro ordinamento giuridico. Si invitano, ad esempio, i *draftsmen* nella fase di redazione dei progetti di legge all'utilizzo di migliori tecniche: linguistiche e di modificazione legislativa; giuridiche, mediante l'uso di norme di principio e di scopo; di maggiore e migliore utilizzo di documenti esplicativi, quali i citati «libri bianchi», «libri verdi» e «memoranda».

Il *Renton Report*, tra le conclusioni che possono avere maggiore rilevanza a fini propositivi nel nostro contesto, confermava la preferenza per un sistema centralizzato di *drafting* quale quello realizzato con il Parliamentary Counsel.

### 3 — *Il contributo istituzionale e normativo alla razionalizzazione legislativa in Italia*

Tra i documenti importanti che tentano un primo approccio alle problematiche della tecnica legislativa si può annoverare la cosiddetta «Relazione Barettoni Arleri», presentata inizialmente al Parlamento dal Ministro per la funzione pubblica Darida, il 17 giugno 1981, che tra gli altri argomenti approfondiva anche le tematiche sulla attuabilità amministrativa delle leggi, già sollevate nel «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato», presentato al Parlamento, il 16 marzo 1979, dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini. La Commissione, denominata «di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi», elaborò un'interessante relazione che coglieva le principali cause della difficile o nulla attuazione delle leggi, individuandone aspetti interni, come la dilatazione della fase procedimentale, l'inadeguata utilizzazione del canone organizzatorio della competenza, l'esistenza di leggi vincolanti, eccetera; aspetti esterni, come quelli più specificatamente concernenti la tecnica di progettazione legislativa: norme intrusive, rinvii nominati e innominati, abrogazioni innominate, eccetera; aspetti eterogenei, come la forma linguistica e l'attitudine all'informizzazione.

Rilevanti anche le conclusioni cui pervenne, sulle presenti tematiche, il 28 novembre 1983, la Sottocommissione per la delegificazione, presieduta dal professor Sabino Cassese, che svolgendo tale attività di studio nell'ambito del programma di lavoro della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Craxi, per attuare uno specifico punto del programma di Governo, presentava una relazione sulla razionalizzazione legislativa e proponeva la costituzione dell'Ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, proposta, questa, successivamente recepita dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, concernente appunto la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1989, n. 366, nell'istituire poi l'Ufficio citato, all'articolo 1, comma 2, lettera d),

tra le competenze ad esso attribuite individuò quella di «procedere alla revisione tecnico-formale degli schemi di disegni di legge e di altri atti normativi».

Fondamentali inoltre possono considerarsi le prescrizioni previste dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, (legge finanziaria 1988) che all'articolo 2, commi 1, 2, 3, 4, e 7, disciplinava le modalità cui deve conformarsi il processo di formazione delle iniziative di legge destinate a produrre effetti sulla finanza pubblica. La circolare del 29 aprile 1988, n. 10.3.1/77 (7237) (7), del Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole De Mita, che dettava le modalità applicative di coordinamento delle citate prescrizioni, fissava i requisiti della «relazione tecnica» che doveva accompagnare tutti i disegni di legge governativi comportanti oneri.

In precedenza, nel nostro contesto normativo primario e secondario, erano già stati adottati provvedimenti che, pur collegati *ratione materiae* ai problemi più specifici della razionalizzazione legislativa, disciplinano principalmente gli aspetti successivi all'adozione o all'approvazione dei provvedimenti normativi. È il caso del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, concernente l'approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana. La raccolta di tali disposizioni, oltre ad elencare i provvedimenti per i quali è prevista tassativamente la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e nella collezione *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*, precisa le varie formule di promulgazione delle leggi, ordinarie e costituzionali, l'obbligo della controfirma, i criteri di numerazione delle leggi e degli altri atti normativi statali e, all'articolo 5, l'attività del Ministro Guardasigilli in ordine al visto e alla registrazione degli atti normativi statali. È interessante ai nostri fini rilevare che al comma 3 dello stesso articolo 5, del citato testo unico, è prevista la facoltà del Ministro Guardasigilli di comunicare eventuali «difficoltà riguardo alla forma esteriore della legge ovvero al tenore del decreto ...» rispettivamente al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro competente, ed in tali casi sospendere il visto e l'apposizione del sigillo. Proseguendo in questa disamina, sembra rilevante considerare la norma, articolo 11 del testo unico, sulla predisposizione e pubblicazione, a cura del Ministro di grazia e giustizia, dei testi coordinati dei decreti-legge convertiti con modi-

ficazioni, nonché del testo aggiornato delle leggi, decreti o altri atti aventi contenuto normativo, che abbiano subito diverse e complesse modifiche, norma che contribuisce non poco alla «comprensione» dei testi legislativi. Il regolamento di esecuzione del menzionato testo unico (decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217), nella sezione II, agli articoli dal 15 al 18, reca inoltre la disciplina delle rettifiche degli atti pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e prevede diverse procedure per gli errori di stampa influenti sul contenuto normativo degli atti, per gli errori occorsi in fase di promulgazione o emanazione, o per gli errori che non influiscono sul contenuto normativo.

Tra i provvedimenti legislativi che disciplinano la materia, ancora in parte vigente — questo si rileva a titolo di curiosità e di riflessione sul grado di stratificazione delle norme nel nostro ordinamento — c'è la legge 23 giugno 1854, n. 1731, sulla «Promulgazione e pubblicazione degli atti di Governo», appartenente comunque a quel complesso di norme che esplicano i loro effetti in un momento evidentemente successivo alla formazione del prodotto legislativo.

Entrando ora più nel vivo dell'argomento trattato, è necessario effettuare una breve rassegna degli interventi, non tutti di contenuto normativo, che hanno più direttamente investito il problema della formulazione tecnica e della redazione dei testi legislativi.

Innovative a tale proposito le circolari del Presidente della Camera dei deputati del 19 febbraio 1986 a tutti i deputati, del Presidente del Senato della Repubblica, in pari data, a tutti i senatori, e della Presidenza del Consiglio dei ministri, del 27 febbraio 1986, a tutti gli uffici legislativi dei Ministeri, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 123, del 29 maggio 1986. Tali circolari affermavano che l'esigenza di avviare un processo di miglioramento qualitativo della produzione legislativa aveva motivato, d'intesa tra le Presidenze dei due rami del Parlamento e la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'adozione di una raccolta di «Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi» con efficacia immediata.

Questo complesso di regole e raccomandazioni, adottate già da circa cinque anni, dovrebbe già essere sufficientemente noto ai parlamentari e agli altri titolari del potere d'iniziativa legislativa, oltre che ai tecnici del settore, tra cui i funzionari parlamentari; risulterebbe pertanto superfluo approfondire la descrizione ed un commen-

to analitico di queste norme di redazione legislativa mentre appare più importante considerarne alcune, la cui applicazione ha innanzitutto semplificato la «lettura» e l'interpretazione, anche da parte di coloro che non operano nel settore giuridico, delle leggi approvate dopo l'adozione di tali regole e raccomandazioni, e che hanno consentito una migliore capacità di coordinamento tra le nuove leggi e il corpo normativo esistente.

Particolari prospettive di approfondimento e affinamento tecnico potranno offrire in futuro le indicazioni definite come «raccomandazioni». Si tratta prevalentemente di indicazioni alle quali non è sempre facile o possibile conformarsi, perché l'attuale struttura dei testi legislativi non adotta una sistematica omogenea e pertanto risulta difficile, come ad esempio prevede una di queste raccomandazioni, sintetizzare nel titolo dell'atto legislativo l'oggetto principale di un complesso di norme eterogenee e parimenti importanti.

Altro aspetto, che presenta notevoli e complesse implicazioni di ordine giuridico, è quello della modifica o abrogazione di norme preesistenti.

Nella breve analisi di alcuni di quei criteri di redazione che vanno sotto il nome di raccomandazioni, previste dall'allegato alle citate circolari, si ritiene che abbiano particolare rilevanza, e che nel contempo consentano di individuare le possibili linee di perfezionamento tecnico della materia, quelle relative al miglioramento delle tecniche di modifica e abrogazione di norme, dei riferimenti interni ed esterni al testo legislativo e quelle concernenti gli aspetti terminologici.

Fino all'introduzione dei criteri suddetti, e ancora oggi in parte, per evidenti motivi di semplificazione del momento di elaborazione della norma legislativa, in un'ottica che privilegia prevalentemente gli obiettivi da raggiungere, era invalso l'utilizzo di forme modificative e abrogative implicite: questo naturalmente in forza del consolidato principio giuridico «*lex posterior derogat priori*».

La soluzione di questi problemi sarebbe, come peraltro indicato nelle raccomandazioni citate, l'utilizzo di forme il più possibile esplicite; a tale esigenza di semplificazione della lettura delle norme si è cercato già da tempo — in particolare per quanto concerne i progetti di legge di iniziativa parlamentare — di rispondere nella maggior parte dei casi, quando possibile, con l'applicazione dei cennati criteri. Certamente questo lavoro, oltre ad essere particolarmente oneroso per quanto attiene alla fase di ricerca delle norme in contra-

sto da modificare o abrogare, poiché esse andrebbero tutte elencate nell'articolo modificativo o abrogativo, non può sempre garantire un completo monitoraggio della legislazione preesistente in materia, proprio per quei caratteri di complessità, eterogeneità e stratificazione che, si è detto, contraddistinguono il nostro ordinamento legislativo.

Uno degli altri problemi, forse il più importante, è quello della terminologia da usare nei testi legislativi. Alcuni di questi criteri invitano ad utilizzare termini o definizioni identici sia nel titolo che nell'articolato dei testi, anche al fine di facilitarne la ricerca negli archivi elettronici, e all'uniforme utilizzo dei modi verbali. Questi accorgimenti, indispensabili per rendere omogeneo e facilitare la «comprensibilità» del singolo testo legislativo nell'attuale attività di redazione, perdono però di efficacia nel momento in cui ci si trova ad operare un confronto con altre migliaia di provvedimenti vigenti in materia, che nel tempo sono stati formulati con criteri e terminologie diverse. Esempi classici possono diventare sull'argomento tutti i provvedimenti che hanno riguardato, nel corso degli anni, problemi «scottanti», quale, tra gli altri, quelli sull'equo canone nei quali, dovendo necessariamente operare una distinzione tra comuni ai fini dell'applicazione delle norme sulle locazioni abitative, si sono di volta in volta definite le stesse località in maniera diversa: «ad alta tensione abitativa», «ad alta densità abitativa», «ad elevata esigenza abitativa».

L'esperienza quotidiana di applicazione dei criteri citati consente già oggi di effettuare un primo bilancio, che naturalmente è più che positivo in ordine ad una fase preliminare di perfezionamento delle tecniche di redazione legislativa, ma che nel contempo rende palese la necessità di individuare linee lungo le quali muoversi per procedere ulteriormente sulla strada del miglioramento qualitativo della produzione normativa, auspicio peraltro espresso dai Presidenti dei due rami del Parlamento al momento dell'adozione delle citate regole e raccomandazioni.

#### 4 — *Informatica giuridica, progettazione e formulazione legislativa*

L'applicazione dell'informatica alle scienze giuridiche può giustamente rappresentare uno dei principali fattori suscettibili di influenzare non solo il «prodotto» legislativo in quanto tale ma anche di

semplificare notevolmente gli aspetti collegati all'interpretazione, alla cosiddetta «decisione giuridica» e all'applicazione della legge negli anni a venire. Questo processo legato all'evoluzione tecnologica, che interessa il nostro e tutti gli altri Paesi, può avere la capacità di incidere profondamente nella struttura e nei meccanismi collegati ad un sistema giuridico, procedendo parallelamente alla diffusione dell'informatica in tutti i settori della vita sociale. L'impulso politico potrebbe accelerare e indirizzare questo processo.

È difficile dare un quadro completo degli studi e delle applicazioni dell'informatica al diritto che vede attualmente impegnati molteplici studiosi in organismi pubblici e privati, sia nazionali che internazionali, tanto da sentire, oggi, sempre più l'esigenza di diffondere l'istituzione dei corsi di informatica giuridica presso le università.

Gli studi in materia ci vedono peraltro all'avanguardia nel mondo, grazie anche all'intensa attività svolta dal Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione che, con il Servizio nazionale di informatica giuridica<sup>(8)</sup>, offre agli utenti la possibilità di collegamento per la consultazione di una completa «banca dati» con più di quaranta «archivi» legislativi, di giurisprudenza e bibliografici, con oltre due milioni e cinquecentomila documenti. Dell'attività di studio e dei progressi in questo settore, con un notevole e proficuo confronto di esperienze con altri Paesi, si è potuto tracciare un bilancio in occasione del 4° Congresso internazionale sul tema «Informatica e regolamentazioni giuridiche» organizzato dalla Corte suprema di cassazione, svoltosi a Roma dal 16 al 21 maggio 1988.

Sinteticamente, in riferimento alle specifiche tematiche, si può riassumere che i principali aspetti applicativi dell'informatica giuridica sono, oggi, quelli:

a) di informazione giuridica, cioè di reperimento automatico di norme mediante la consultazione di banche dati giuridiche (cosiddetta *information retrieval*);

b) di redazione giuridica, che con l'applicazione delle tecniche del *word processing* consente la redazione di testi legislativi o di atti giudiziari;

c) di decisione giuridica, che con l'aiuto dei sistemi cosiddetti «esperti» consente procedure logico-sistematiche di applicazione delle norme.

Tralasciamo l'ultimo punto, oggetto di approfondito studio sia in campo nazionale che internazionale, perché oltre ad essere comprensibilmente legato ai fattori strutturali dei vari sistemi giuridici, si propone con tecniche la cui applicazione richiede la soluzione di tutta una serie di problemi: di ordine intrinseco, come l'impossibilità di algoritmizzare tutti i concetti giuridici presenti nel sistema normativo; altri, legati alla necessità di intervenire, preventivamente, su tutto il complesso legislativo con una operazione di «bonifica», ovvero di pulizia e coordinamento terminologico dei testi.

Rivolgiamo invece l'attenzione agli aspetti di informazione e redazione giuridica, campo in cui le applicazioni sono già molto estese anche nei settori più particolarmente connessi all'attività di *drafting*.

L'applicazione che si può definire «di consulenza» alla redazione dei testi legislativi, per quello che concerne l'acquisizione in tempi brevissimi di precedenti normativi e, in sostanza, di tutte le informazioni sia legislative che giurisprudenziali necessarie, ha non solo consentito la diminuzione dei tempi di ricerca e di documentazione specifica ma, addirittura, ha offerto la possibilità, mediante le banche dati giuridiche che forniscono il cosiddetto «*full text*» delle leggi, come ad esempio l'Italgiure-Find del Centro elettronico della Corte suprema di cassazione, di effettuare una serie di applicazioni di supporto molto utili nell'attività di formulazione e di redazione dei testi legislativi. È il caso, ad esempio, di interventi in un precedente testo legislativo finalizzati alla sostituzione con una «novella» di una precedente disposizione, contraddistinta dall'utilizzo di alcuni termini specifici. La possibilità di poter elencare automaticamente, in ordine alfabetico, tutte le parole presenti, supponiamo in un complesso testo unico, con l'indicazione del numero di volte in cui ricorrono tali termini e l'esatta ubicazione degli stessi nell'articolato — questo evidentemente anche in riferimento ai rinvii interni al testo legislativo — consente di comprendere appieno i vantaggi in termini di tempo e di perfettibilità del testo da formulare (vedi esempio in allegato n. 1). Non sfugge, inoltre, l'importanza di quanto offerto, dallo stesso sistema Italgiure-Find, per l'acquisizione del cosiddetto «dato giuridico globale integrato» che significa, più semplicemente, la possibilità di ottenere una informazione, sulla norma di legge che interessa, completa di tutti gli elementi giuridicamente rilevanti: pronunzie di



legittimità della Corte costituzionale, modifiche legislative testuali e non, intervenute successivamente, richiami o rinvii ad altre leggi (vedi esempio in allegato n. 2).

È evidente quindi l'aiuto che può offrire l'informatica anche nella fase di scelta terminologica nella redazione di un testo legislativo, al fine di verificare se determinate parole od espressioni siano già presenti nel corpo delle leggi vigenti, con quale senso e con quali conseguenze giurisprudenziali.

In conclusione, le finalità cui potrebbe già attendere l'attuale tecnologia informatica ai fini di una razionalizzazione del complesso normativo e del miglioramento della produzione legislativa sono:

a) la compilazione di un dizionario giuridico, costituito da tutte le parole significative usate dal legislatore, con l'indicazione, per ciascuna di esse, di tutti gli articoli di legge in cui è usata, nonché di tutte le altre parole, pure esse usate dal legislatore, che appaiano sinonime, affini o legate da un rapporto «genere-specie»;

b) l'individuazione e l'abrogazione espressa delle leggi desuete, di quelle cioè che negli ultimi trenta anni non risultano, dai repertori di giurisprudenza, essere state mai applicate in sede giudiziaria e che, conseguentemente, costituiscono, molto spesso, niente altro che una sorta di «mina subacquea» insidiosissima per il giurista come per il semplice cittadino;

c) l'individuazione e la sostituzione delle norme che, al contrario, hanno provocato negli ultimi anni troppo «rumore» prestandosi ad interpretazioni divergenti (9).

## 5 — *Considerazioni sulla redazione legislativa nell'esperienza parlamentare*

In Italia, pertanto, non esiste tuttora una traccia consolidata cui fare riferimento nel campo della tecnica legislativa: le indicazioni legislative al riguardo, peraltro non numerose, sono state, per lo più, nella pratica, ridotte nella loro portata e l'attenzione relativamente recente per questo tema — arricchita dall'interesse suscitato da documenti quali l'inglese *Renton Report* o il «Rapporto Barettoni Arleri» — è stata più orientata al tentativo di elaborare un codice sistemati-

co di regole di *drafting*, quanto piuttosto ad individuare le eventuali strutture che dell'applicazione di tali regole debbano farsi tramite. Di fatto, fino ad oggi, l'interpretazione prevalente di questa seconda esigenza ha finito per essere quella in base alla quale sono stati investiti di tale compito gli uffici legislativi delle amministrazioni pubbliche o, in ambito parlamentare, uffici già operanti che, con varie competenze funzionali, sono coinvolti nell'*iter* di formazione della legge.

Non manca chi non abbia colto la possibile inadeguatezza di tali soluzioni che «... fanno intravedere pericoli di gonfiamento dei compiti di apparati già esistenti, di diluizione delle attività redazionali ad altri fini orientate, e — infine — di scarsa attenzione alla specializzazione che i compiti redazionali richiedono»<sup>(10)</sup>. La frammentazione degli interventi può renderli non risolutivi per la razionalità dei testi normativi: correttivi con diversi gradi di incisività, variamente motivati e stratificati in modo disorganico e non sistematico, conducono spesso alla elaborazione finale di testi che non soddisfano a pieno né la chiarezza di lettura, né la coerenza interna delle disposizioni, né quella con analoghe norme già esistenti. Certo non può trascurarsi che le incongruenze di un testo normativo possono non essere esclusivamente imputabili ad una cattiva redazione formale; il gioco delle intese e delle mediazioni politiche si riflette nelle sue contraddizioni e nella sua scarsa linearità, ma è pur vero che questo dato ineliminabile, poiché legato ad equilibri estranei all'apparato di supporto tecnico, potrebbe quantomeno essere in parte compensato e le conseguenze attutite se le interconnessioni, gli effetti sistematici e le correlazioni interne ed esterne ad un provvedimento legislativo fossero rese palesi a quanti sono preposti alla decisione politica. La riflessione si concentra, a questo punto, su alcune considerazioni più specifiche intese a cogliere la «fotografia» della situazione attuale dalla prospettiva dell'ambito parlamentare, in cui il dibattito sull'applicazione delle tecniche di redazione normativa è maggiormente connesso al tema dell'attività di supporto all'iniziativa legislativa da parte delle strutture parlamentari più direttamente ad essa collegate.

La Camera dei deputati ha una sede peculiare nella quale ricorrenemente esamina i problemi della propria funzionalità in rapporto all'assetto politico-istituzionale, quando affronta il dibattito annuale per l'approvazione del proprio bilancio interno. È in questa circostanza che si vanno riproponendo spunti di riflessione anche in ma-

teria di redazione legislativa e, con intensità via via crescente, segni di attenzione per il *drafting* e le questioni organizzative connesse alla sua applicazione.

Già nel 1980, fu accolto un ordine del giorno sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, che impegnava l'Ufficio di Presidenza a valutare l'opportunità dell'istituzione, per un periodo determinato, in via sperimentale, di un comitato di redazione tecnica di norme legislative, a disposizione dei parlamentari e delle segreterie delle commissioni. A dieci anni di distanza, nel corso dell'ultima discussione sul bilancio interno della Camera, che si è svolta il 16 e 17 luglio 1990, sono ancora presenti diffusi riferimenti a questo problema. Ad esempio, fra quanti affrontano questo argomento, un deputato esprime l'opinione che l'opportunità di una struttura servente specifica per questa funzione sia strettamente collegata alle ragioni stesse della qualificazione della produzione legislativa. Si legge, tra l'altro, nel testo di questo intervento: «Certo è, a noi pare, che si va verso un Parlamento che sempre di più sia luogo di confronto-scontro fra complessive e ragionevolmente organiche proposte politiche ... un Parlamento ... in cui l'auspicabile affermarsi di un processo legislativo più snello imporrà *standard* qualitativi di produzione legislativa assai più elevati di quelli attuali». È in funzione di questo che si rileva, tra l'altro: «Vi sono servizi da impostare e costruire: mi riferisco a quell'attività di *drafting* della quale si parla da tempo ma che — mi sia consentito dire — non ha compiuto molti passi avanti. E qui parlo non solo dell'attività di coordinamento e di controllo dei testi in fase di elaborazione, ma anche di un'essenziale funzione di supporto all'iniziativa dei singoli e dei gruppi che di fatto manca tuttora, essendo affidata tutt'al più alla cortesia del singolo consigliere ...»<sup>(11)</sup>.

A tutt'oggi, quindi, questa esigenza è sostanzialmente irrisolta e il *drafting*, quando lo si applica, viene esercitato di fatto, in maniera diffusa, non omogenea e senza una specifica organizzazione. Sicuramente ciò è dovuto alle perplessità che ogni possibile processo innovativo porta con sé all'atto della sua realizzazione, anche se la positività delle ragioni che lo reclamano vengono percepite dai più. Non dovrebbe quindi stupire più di tanto se, mentre su un piano teorico generale si stigmatizza la diffusa «cripticità» della produzione normativa, negli specifici casi concreti è ancora possibile cogliere a volte dubbi e resistenze sull'ipotesi che soggetti «estranei» al corpo

politico abbiano la facoltà di apportare correttivi, anche se esclusivamente formali ad un progetto di legge, nel timore che una sistematizzazione sia pure linguistica e strutturale di un testo possa tradursi in un'invasione della sfera propria della iniziativa e della volontà legislativa. Si permane tuttora in una condizione in cui è, prevalentemente, l'eventuale rapporto fiduciario diretto tra i politici e i singoli funzionari a far sì che possano essere apportati correttivi senza che vengano percepiti come una sorta d'intrusione, o come interventi di cui non è agevole condividere le ragioni e le motivazioni tecniche: questo anche perchè molto spesso il titolare dell'iniziativa legislativa, privilegiando lo scopo ultimo da raggiungere col suo intervento politico, sminuisce l'importanza degli accorgimenti di ordine tecnico-formale che consentirebbero un impatto non traumatico del nuovo provvedimento con la preesistente normativa. Nell'attuale fase empirica appare pertanto preliminare l'esigenza di conoscibilità delle regole già elaborate, da parte dei naturali destinatari politici, per cui quanti operano a vario titolo applicando i principi della tecnica di redazione legislativa non dovrebbero prescindere anche da un impegno di diffusione e pubblicizzazione dell'ausilio che da questi può derivare, in una realtà in cui tali principi conservano tuttora il carattere di una poco definibile novità. E questo presuppone, a sua volta, che nel tentativo di dare sistematicità agli interventi di tecnica legislativa vengano elaborati anche criteri applicativi il più possibile univoci per coloro che, estranei al corpo politico e costituenti strutture di supporto burocratico, debbano suggerire o utilizzare le regole di *drafting*.

L'incertezza che accompagna l'esercizio di tale attività e la realizzazione di una sua diversa organizzazione deriva, pertanto, anche dal carattere peculiare del *drafting*, che è quello di doversi collocare in un sottilissimo equilibrio fra ciò che è puramente tecnico e ciò che è più sostanzialmente politico, nel processo che conduce all'elaborazione di un testo legislativo. Ma è forse anche in ragione di questo connotato che potrebbe risultare più funzionale tale attività se nell'ambito parlamentare venisse svolta da una struttura unitaria e circoscritta, «istituzionalmente» a ciò preposta, che fosse un punto di riferimento univoco per il corpo politico; la sede in cui un qualsiasi progetto di legge potrebbe, per così dire, essere preso in consegna al momento della sua nascita, e seguito nel corso dell'eventuale esame in Commissione ed in Assemblea per l'approvazione, fino

all'elaborazione del «messaggio» finale per la trasmissione all'altro ramo del Parlamento o per la promulgazione della legge definitivamente approvata. Il *drafting* esercitato in tale forma non dispersiva, realizzato in parallelo con lo stesso *iter* di un progetto di legge mediante una serie svariata e continua di interventi di tecnica redazionale, offrirebbe in primo luogo il pregio della sistematicità, in quanto, nella consapevolezza dei singoli momenti della decisione politica, metterebbe in condizione di essere senza soluzione di continuità in un rapporto di dialogo con gli autori delle scelte politiche, consentendo una possibilità più incisiva di indirizzarli nella formulazione di testi congrui con le finalità prescelte. D'altro lato, questo confronto sistematico avrebbe, sotto un altro profilo, il non trascurabile pregio di offrire a chi ha la paternità politica del progetto una più agevole opportunità di verifica e di *placet* sull'operato dei redattori. Si verrebbe così a realizzare — sia pure con modalità e in un contesto procedurale diversi — un quadro di riferimento analogo a quello che il già citato *Renton Report* definisce sinteticamente con l'espressione «*grey area*», vale a dire un punto di incontro in cui le decisioni politiche si traducono in istruzioni per l'operatore di *drafting*, e le istruzioni possono essere modificate, più o meno sostanzialmente, nel corso di uno scambio costante, realizzando quanto è di rilievo per il raggiungimento di chiarezza e semplicità nella legislazione<sup>(12)</sup>. In definitiva, la tecnica di redazione legislativa così esercitata, nello stesso ambito istituzionale in cui la legge prende vita, potrebbe entrare in maniera sostanziale nel processo formativo della legge stessa, pur facendone salve in maniera assoluta le peculiarità politiche e procedurali, rendendo gli operatori di *drafting* il più ampiamente immuni da imputazioni di responsabilità per tali aspetti. Non sfugge, comunque, che quantomeno in una prima fase, una tale organizzazione potrebbe comportare qualche difficoltà non tanto sotto il profilo strutturale, quanto piuttosto sotto quello operativo, poiché dovrebbe proporsi come un centro di sintesi, di raccordo e di coordinamento degli interventi di tecnica di redazione legislativa da effettuarsi anche sui testi dei progetti di legge di iniziativa non parlamentare.

Per altro verso, l'attività di *drafting* anche svolta in maniera tanto più organica, mancherebbe ancora in un primo momento di quei criteri interpretativi, essenziali nei casi dubbi o di conflitto, che sarebbero quasi del tutto da definire *in fieri*. Le stesse norme regola-

mentari non offrono chiavi di lettura idonee per valutazioni così peculiari, né sembra che sia lecito ipotizzare che una fonte di interpretazione *super partes* possa essere ritenuta la decisione del Presidente dell'Assemblea anche per le implicazioni di un progetto di legge connesse agli aspetti della sua corretta formulazione. Non esistono, infatti, nell'attuale contesto vincoli espressi all'esercizio dell'iniziativa legislativa, salvo la previsione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione che prescrivendo l'approvazione di ogni disegno di legge, da parte di una Camera «articolo per articolo e con votazione finale» lascia desumere l'obbligo che il progetto di legge sia redatto in articoli. La maggior parte degli interpreti, pertanto, ritiene che nell'attuale quadro di riferimento normativo il sindacato sull'ammissibilità di un progetto di legge non possa che riguardare i requisiti di esistenza e di validità dell'atto, ed il possesso delle caratteristiche formali dell'atto legislativo<sup>(13)</sup>. Norme regolamentari che attribuissero la facoltà di sindacare sulla ricevibilità dei progetti sotto altri profili che questi potrebbero essere lesive dello stesso diritto, costituzionalmente garantito, di iniziativa legislativa.

Se non è quindi questa la via percorribile, si può tentare di individuare in altro modo una qualsiasi altra forma per orientare l'attività di redazione legislativa con criteri *super partes*. Nell'ottica di una innovazione che è tutta da realizzare si potrebbe cogliere un ulteriore spunto di riflessione, ipotizzando che la definizione dei «casi» che dovessero via via proporsi avvenga in una sede parlamentare *ad hoc*, una sorta di organismo tecnico qualificato, la cui neutralità sarebbe assicurata dall'essere composto oltre che da operatori di *drafting* — gli stessi funzionari parlamentari — anche da deputati in rappresentanza dei singoli Gruppi, ed eventualmente, quando necessario, con l'apporto esterno di esperti giuristi, e le cui determinazioni dovrebbero ricevere l'assenso del Presidente dell'Assemblea. Nello svolgere, ogni volta che specifici spunti lo rendessero necessario, un'istruttoria per definire il modo verosimilmente più corretto per applicare le regole di redazione legislativa, tale organismo svolgerebbe, peraltro, una verifica *in itinere* della loro funzionalità, e nel far questo sarebbe in grado esso stesso di elaborare i criteri applicativi che si ritenessero utili, di rielaborare le regole già esistenti che all'esperienza non si dimostrassero funzionali, o formularne *ex-novo* altre che dovessero apparire necessarie. La codificazione delle regole di *drafting*, che attualmente deriva dal tentativo di sintesi di esperienze più diverse,

maturate in centri di osservazione e sedi disparate, verrebbe in tal modo ricondotta ad unità nel peculiare ambito di formazione della legge, avendo come attendibile parametro di riferimento il risultato del confronto tra le due parallele esperienze, l'una operativa e l'altra di verifica. Questo continuerebbe a non escludere l'apporto di contributi elaborati in contesti diversi — uffici legislativi dei Ministeri, osservatori legislativi regionali, eccetera — ma consentirebbe di far confluire e di sintetizzare i risultati di ogni particolare ricerca in un quadro di riferimento organico e sistematico.

### *Allegato 1*

*L'esempio seguente è stato effettuato (gennaio 1991) mediante il comando SPECTR (di analisi spettrale) presente nel sistema di ricerca automatica Italgire-Find della Corte Suprema di Cassazione. Si è riprodotto il testo della legge dalla Raccolta ufficiale per un confronto delle parole ricercate presenti nel testo stesso, che sono ordinate in ordine alfabetico con l'indicazione (seconda colonna) del numero di volte che ricorrono nell'articolo; con l'avvertenza che il sistema indica i sostantivi e gli aggettivi al singolare ed i verbi all'infinito.*

Legge 15 ottobre 1982, n. 756

**Ammissione dei laureati in chimica e tecnologia farmaceutiche ai concorsi per i quali sia prescritta la laurea in chimica e farmacia o farmacia.**

*(Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 289 del 20 ottobre 1982)*

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato:

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

### *Articolo unico*

Ad ogni concorso, ufficio o impiego per l'accesso al quale sia prescritto il possesso della già denominata «laurea in chimica e farmacia» ovvero della «laurea in farmacia» sono altresì ammessi i laureati in chimica e tecnologia

farmaceutiche. Ove sia richiesto per l'esercizio dei predetti uffici od impieghi il possesso della abilitazione all'esercizio della professione di farmacista, resta fermo quanto disposto nel decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1972, n. 523.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 15 ottobre 1982

PERTINI

SPADOLINI-BODRATO

Visto, *il Guardasigilli*: DARIDA

§LG:LS 1982 10 15 0756;

MK = X R 3            4 documenti

§SPECTR:PT;

0001	1	Abilitazione	0025	1	Farmacista
0002	1	Accesso	0026	1	Fatto
0003	1	Ammesso	0028	1	Fermare
0004	1	Ammettere	0029	1	Fermo
0005	1	Ammissione	0030	1	Già
0006	1	Approvare	0031	1	Impiegare
0007	1	Approvato	0032	1	Impiego
0008	1	Articolare	0033	1	Inserito
0009	1	Articolo	0034	1	Italiano
0010	1	Camera	0035	2	Laurea
0011	2	Chimica	0036	2	Laureare
0012	2	Chimico	0037	2	Laureato
0013	2	Concorrere	0038	2	Legge
0014	2	Concorso	0039	2	Leggere
0015	1	Decretare	0040	1	Luglio
0016	1	Decreto	0041	1	Munire
0017	1	Denominare	0042	1	Obbligare
0018	1	Deputare	0043	1	Obbligo
0019	1	Deputato	0044	1	Osservare
0020	1	Disporre	0045	1	Possesso
0021	1	Disposto	0046	2	Prescritto
0022	1	Esercizio	0047	2	Prescrivere
0023	1	Fare	0048	1	Presente
0024	2	Farmaceutica	0049	1	Presentire
0025	2	Farmacia	0050	2	Presidente



0051	1	Professione	0062	1	Senato
0052	1	Promulgare	0063	1	Sigillare
0053	1	Quanto	0064	1	Sigillo
0054	1	Raccogliere	0065	1	Sonare
0055	1	Raccolta	0066	1	Spettare
0056	2	Repubblica	0067	1	Stare
0057	1	Restare	0068	1	Stato
0058	1	Richiedere	0069	2	Tecnologia
0059	1	Richiesto	0070	1	Ufficiale
0060	1	Seguente	0071	1	Ufficio
0061	1	Seguire	0072	1	Unico

Fine dell'Analisi Spettrale

## Allegato 2

*L'esempio seguente è stato effettuato (gennaio 1991) con comando RNQLS del sistema Italgire-Find, che consente di individuare i riferimenti normativi abrogativi, modificativi o di rinvio intervenuti successivamente in riferimento ad una legge (nel caso specifico la legge 12 agosto 1962, n. 1338) con l'indicazione, rispettivamente degli estremi del provvedimento normativo (colonne 2, 3, 4 e 5) e dell'articolo (colonna 6).*

§RNQLS:LS 1962 08 12 1338;

LS 1962 08 12 1338

Abrogato da:

0001 LS 1971 12 31 1432 0016

Modifica testuale da:

0002 LS 1972 08 11 0485 0000

0003 LS 1975 06 03 0160 0032

Testo non modificato da:

0004 LS 1971 12 06 1084 0023

0005 LS 1973 07 30 0484 0003

0006 LS 1973 07 30 0484 0007

0007 LS 1980 07 07 0299 0004

## Note

(<sup>1</sup>) QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale*, Zanichelli, Bologna, Soc. ed. Foro italiano, Roma, 1978, p. 194.

(<sup>2</sup>) BORRUSO R., Relazione di sintesi - Sessione I, Atti del 4° Congresso internazionale sul tema: «Informatica e regolamentazioni giuridiche», Corte Suprema di Cassazione - Centro elettronico di documentazione, Roma, 16-21 maggio 1988.

(<sup>3</sup>) DOC. LI, n. 3, Relazione (...) comunicata alle Camere il 7 marzo 1989.

(<sup>4</sup>) DOC. LII.

(<sup>5</sup>) Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, I serie speciale, Corte costituzionale, del 30 marzo 1988, n. 13.

(<sup>6</sup>) DOC. I, n. 5, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, trasmesso il 1° agosto 1990, di rinvio del progetto di legge (vedi stampato Camera n. 3912) recante: «Modifiche al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e alla legge 24 luglio 1985, n. 406, recanti disposizioni sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore».

DOC. I, n. 6, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, trasmesso il 15 agosto 1990, di rinvio del progetto di legge (vedi stampati Camera nn. 395 e 395-B) recante: «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile».

(<sup>7</sup>) Circolare 29 aprile 1988, n. 10.3.1/77 (7237), della Presidenza del Consiglio dei ministri, recante: «Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare»; pubblicata nel supplemento ordinario n. 41 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 12 maggio 1988, serie generale.

(<sup>8</sup>) Istituito con decreto del Presidente della Repubblica 21 maggio 1981, n. 322, recante: «Regolamento per la concessione della utenza del servizio di informatica giuridica del centro elettronico di documentazione della Corte Suprema di Cassazione», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 27 giugno 1981.

(<sup>9</sup>) Vedi nota n. 2.

(<sup>10</sup>) BARTOLE S., *Lezioni di tecnica legislativa*, CEDAM, Padova, 1988, p. 9.

(<sup>11</sup>) Atti parlamentari. Resoconto stenografico n. 499, seduta del 17 luglio 1990, discussione congiunta dei DOC. VIII nn. 5 e 6 sul bilancio interno, intervento dell'onorevole Enrico Ermelli Cupelli (p. 7).

(<sup>12</sup>) *The preparation of legislation*, Report of a committee appointed by the Lord President of the Council, Chairman: The RT Mon Sir David Renton, presented to Parliament on may 1975 - Sweet and Maxwell, London, 1975.

(<sup>13</sup>) Cfr., tra gli altri, MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, (p. 297).

## Bibliografia

AA.VV. «Politica e regole: Contenuti e limiti dell'analisi di fattibilità delle leggi», in *Nuovi ISAS PAPERS* 1/84, Palermo, 1983.

BARTOLE S. (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, CEDAM, Padova, 1988.

GIANNANTONIO E., *Introduzione all'informatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1985.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

PAGANO R. (a cura di), *Normative europee sulla tecnica legislativa*, Camera dei deputati - Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne - Roma, 1988.

QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale*, Zanichelli, Bologna - Soc. ed. Foro italiano, Roma, 1978.

*The preparation of legislation* - Report of a committee appointed by the Lord Presidente of a the Council, Chairman: The RT Mon Sir David Renton, Sweet and Maxwell, London, 1975.

THORNTON G.C., *Legislative drafting*, Butterworth and CO, London, 1987.

Atti del 4° Congresso Internazionale sul tema: *Informatica e regolamentazioni giuridiche*, Corte Suprema di Cassazione - Centro elettronico di documentazione - Roma 16-21 maggio 1988.

ALLEN LAYMAN E., «Una guida per redattori giuridici di testi normalizzati», in *Informatica e diritto*, Anno V, n. 1, 1979.

CAMPAGNA D., «Redazione delle leggi e fruibilità delle norme», in *Nuovi studi politici*, n. 1, 1983.

CASSANELLO D.E., «Sul metodo di formazione delle leggi», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno III, 3° e 4° trimestre 1970.

CIAURRO G.F., Comunicazione al Seminario nazionale di studi su *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi*. (Palermo 27-29 aprile 1989), in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1 del 1989, Camera dei deputati.

ATTI PARLAMENTARI, Resoconti stenografici nn. 498 e 499, sedute del 16 e 17 luglio 1990, Camera dei deputati.

Carlo D'Orta

*Accordi di programma e conferenze di servizi. Analisi per una ipotesi di costruzione normativa*

1 — Introduzione; 2 — Gli accordi di programma: Finalità e funzione; Oggetto e contenuto; Iniziativa e soggetti; Conclusione, approvazione e pubblicità; Efficacia; Vigilanza sull'attuazione e misure conseguenti; 3 — I contratti di programma; 4 — Le conferenze di servizi; 5 — Conclusioni per una ipotesi di costruzione normativa.

1 — *Introduzione: accordi di programma e conferenze di servizi di fronte alle trasformazioni dell'amministrazione*

Negli ultimi decenni l'organizzazione e l'azione amministrativa sono state caratterizzate, in Italia come in molti altri paesi, da due tendenze di fondo. La prima (comune fino a qualche anno fa anche a paesi di *common law*) è quella alla moltiplicazione degli interessi «pubblici», cui si è collegata la crescita impetuosa dell'organizzazione pubblica, ma anche la sua progressiva frammentazione, al punto da far parlare di «amministrazione in briciole»<sup>(1)</sup>. La seconda è quella a ricercare una nuova legittimazione (democratica) del potere amministrativo, attraverso la progressiva attenuazione dei moduli di azione unilaterali-autoritari di ispirazione weberiana e l'apertura sempre maggiore del procedimento ad interessi «altri» (diversi cioè da quello dell'amministrazione agente), di volta in volta pubblici, collettivi o individuali<sup>(2)</sup>.

Pur costituendo una risposta ad esigenze reali della società, moltiplicazione degli interessi pubblici, crescita dell'organizzazione amministrativa e partecipazione procedimentale hanno però anche reso enormemente più complessa l'azione amministrativa, ormai condizionata da fattori molteplici e da interdipendenze sempre più strette fra i diversi settori dell'organizzazione (amministrazioni statali, enti pubblici, autonomie territoriali, uffici centrali e periferici, organi agenti ed organi con funzioni consultive, di controllo, di giudizio, e via dicendo).

È così emerso, con sempre maggiore forza, un problema di pianificazione, coordinamento, semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa, che ha trovato, nei diversi paesi, soluzioni spesso peculiari, ma anche significativi approcci comuni.

Comune, per esempio, è stata la diffusione di moduli negoziali nell'attività amministrativa di diritto pubblico, distinti in base alla funzione (accordi interni al procedimento, integrativi del provvedimento o, persino, sostitutivi del provvedimento) e in base ai soggetti coinvolti (accordi fra amministrazione e privati e accordi fra pubbliche amministrazioni).

A questo proposito, l'Italia già da tempo conosceva fattispecie di accordi fra amministrazione e privati interni al procedimento (macroscopico il caso della contrattazione nel pubblico impiego) o integrativi di provvedimenti (per esempio, le convenzioni che accedono a provvedimenti di concessione di opere e servizi).

Il dato recente e fortemente innovativo, rispetto ai tradizionali principi del nostro ordinamento pubblicistico, è rappresentato dal riconoscimento, con la legge del 1990 sul procedimento amministrativo e sulla scorta dell'esperienza francese e tedesca, di due tipologie nuove: *a)* gli accordi fra pubbliche amministrazioni per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune, anche creando appositi organismi; *b)* gli accordi tra amministrazione e privati sostitutivi di provvedimenti (<sup>3</sup>).

Di tali istituti, concepiti in funzione di democratizzazione e semplificazione nonché — nel caso degli accordi fra amministrazioni — di coordinamento dell'azione amministrativa, sono applicazione fondamentale gli accordi e contratti di programma, previsti da molte leggi recenti, soprattutto in materia di opere pubbliche. All'analisi degli accordi e contratti di programma sono dedicati i prossimi due paragrafi.

Il quarto paragrafo ha invece per oggetto un altro istituto, per il quale pure ricorre la finalità di semplificazione dell'azione amministrativa: la conferenza di servizi. La funzione è però in questo caso diversa, così che la conferenza di servizi si presenta non come succedaneo, bensì come strumento potenzialmente complementare agli accordi fra amministrazioni. Anche qui, alla codificazione con la legge sul procedimento amministrativo (<sup>4</sup>) corrisponde una varietà di applicazioni specifiche, prevalentemente ad opera di leggi in tema di opere pubbliche.

L'analisi condotta sulle disposizioni relative ad accordi e contratti di programma e a conferenze di servizi si conclude con alcuni spunti per una ipotesi di costruzione normativa, formulata tenendo anche conto delle prime esperienze applicative dei nuovi istituti.

## 2 — *Gli accordi di programma*

L'accordo di programma fa la sua prima apparizione nel nostro ordinamento tra il 1984 e il 1985, nel settore del trasporto e per l'attuazione dei programmi integrati mediterranei della Cee <sup>(5)</sup>. L'anno successivo, con l'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sul Mezzogiorno, esso riceve una prima più organica regolamentazione, con prospettive di larga applicazione in settori diversi: dalle opere pubbliche e infrastrutture alle attività economiche e di ricerca, fino alla formazione e assistenza tecnica per tutte le attività oggetto dell'intervento straordinario. La norma stabilisce, infatti, che «per gli interventi del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno che richiedano, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, il ministro per il Mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono un accordo di programma, che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l'altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì, i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fini costituiti» <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

Nei tre anni che seguono, l'istituto si diffonde ulteriormente, per opera di leggi o provvedimenti speciali <sup>(8)</sup>. Solo in alcuni casi viene però seguita la traccia normativa della legge sul Mezzogiorno. Per lo più si preferisce ricorrere a formulazioni particolari, a testimonianza dello stadio ancora sperimentale dell'elaborazione.

In alcuni casi, il riferimento ad accordi di programma è combinato con la previsione di conferenze di servizi tra le amministrazioni a vario titolo interessate. Senonché se talvolta, opportunamente, i due strumenti si integrano e completano, nel rispetto della diversa natura e funzione di ciascuno <sup>(9)</sup>, altre volte, invece, paiono concepiti come alternativi o surrogatori, in una sovrapposizione che di nuovo manifesta la ricerca di assetti non ancora definiti <sup>(10)</sup>.

Questo articolato panorama ha trovato una sintesi solo recentemente, con la legge 8 giugno 1990, n. 142, sul nuovo ordinamento delle autonomie locali. L'articolo 27 propone infatti una disciplina tendenzialmente generale per gli accordi concernenti opere, interventi e programmi che coinvolgano regioni ed enti locali, dichiarandola senz'altro applicabile a tutti gli accordi di programma previsti da leggi già vigenti e relativi ad interventi di competenza delle autonomie territoriali. L'omogenizzazione normativa tocca anche gli accordi di programma *ex lege* n. 64 del 1986, facendo tuttavia salve le specifiche competenze qui riconosciute al ministro per il Mezzogiorno. Dalla fattispecie restano invece esclusi gli accordi di programma tra amministrazioni statali ed enti pubblici che non coinvolgano regioni o enti locali: ipotesi non marginale ma nemmeno preponderante.

La definizione di un modello di disciplina unitario, nei limiti del possibile, per gli accordi di programma, sembra comunque non ancora esaurita.

Da un lato, infatti, leggi immediatamente successive alla riforma delle autonomie locali hanno nuovamente introdotto, nell'ordinamento, regimi particolari<sup>(1)</sup>. Dall'altro, al successo dell'istituto sul piano legislativo non corrisponde ancora un suo effettivo diffuso utilizzo nella pratica amministrativa<sup>(2)</sup>. Ciò è probabilmente dovuto al tempo di sperimentazione concreta ancora limitato e alla difficoltà, per una amministrazione portata ad agire in modo segmentato e unilaterale, di adattarsi a modalità di azione sostanzialmente programmate e concordate. Tuttavia, proprio l'analisi delle prime limitate esperienze applicative indica anche l'opportunità di perfezionare ulteriormente lo schema che faticosamente emerge dalle normative in vigore; schema che conviene a questo punto analizzare sotto diversi profili.

#### a) Finalità e funzione

Tutte le norme vigenti ricorrono all'accordo di programma per coordinare e integrare le azioni di più soggetti pubblici (solo in un caso, come si vedrà oltre, sono esplicitamente coinvolti soggetti privati) e per semplificare l'attività amministrativa, in relazione a programmi o progetti di interventi. Il presupposto è dunque una pluralità di attribuzioni, distribuite fra amministrazioni diverse, in ordine al complesso di attività da svolgere.



Nella maggior parte dei casi si tratta di iniziative nei settori delle opere pubbliche, del trasporto e dell'ambiente, e questo spiega il particolare rilievo riconosciuto alla partecipazione degli enti territoriali. Non mancano, tuttavia, riferimenti ad altri settori (per esempio, la ricerca o le attività economiche) e, in ogni caso, l'utilizzazione di questo strumento per qualunque genere di iniziativa è chiaramente reso possibile dall'articolo 27 della riforma sulle autonomie locali e dall'articolo 15 della legge sul procedimento amministrativo.

L'accordo di programma è destinato ad esplicitare al meglio le sue potenzialità quando si inserisce in una programmazione di più alto livello, come avviene ad esempio in Francia, ove i *contrats de plan* tra Stato e collettività locali sono strettamente legati alla programmazione nazionale<sup>(13)</sup>. L'esistenza di un programma generale offre infatti il quadro di riferimento — sia per gli obiettivi che per l'oggetto — entro cui confezionare gli accordi di programma e valutarne la funzionalità, le modalità e tempi di attuazione e le condizioni di finanziamento<sup>(14)</sup>. Di più, il quadro programmatico generale consente di cogliere il legame tra accordi di programma differenti, modulando e finalizzando al meglio ciascuno di essi, ed offre una prospettiva d'insieme che può agevolare la stessa conclusione dei singoli accordi.

#### b) Oggetto e contenuto

A parte quanto emerge dalle indicazioni su finalità, funzione e campi di intervento, nulla specificano, le norme, circa l'oggetto degli accordi di programma. Esso è comunque costituito dall'insieme delle attività amministrative il cui esercizio è necessario per l'attuazione dell'accordo.

Si pone qui il problema di fondo che ha caratterizzato, nella nostra dottrina, il dibattito sulle cosiddette «convenzioni pubblicistiche», di cui gli accordi di programma sono una specie: se cioè una pubblica amministrazione possa dedurre come oggetto di un accordo — e, quindi, in obbligazione proprie potestà pubbliche, impegnandosi ad esercitarle in un certo modo sulla base della valutazione, fatta una volta per tutte, del pubblico interesse. La questione emerge in tutta la sua chiarezza se si considera che l'amministrazione che aderisce alla convenzione pubblicistica vincola, nel contesto di uno strumento negoziale, l'*an*, il *quid*, e il *quomodo* della propria futura

discrezionalità, in deroga al principio — fin qui indiscusso — della unilateralità, indisponibilità e inesauribilità delle pubbliche potestà.

Il tema può tuttavia essere qui soltanto introdotto. Al di là di ogni costruzione teoretica generale, la soluzione non può prescindere infatti dal diritto positivo<sup>(15)</sup> e quindi, nel nostro caso, dalla verifica delle modalità di conclusione e approvazione degli accordi e dell'efficacia obbligatoria ad essi riconosciuta dalla legge. Sul punto si tornerà dunque più avanti, trattando degli effetti degli accordi di programma.

Più concrete, rispetto all'oggetto, sono le indicazioni legislative sul contenuto degli accordi di programma, ossia sui diversi elementi che negli accordi devono trovare disciplina.

Sia la legge sul Mezzogiorno che, più recentemente, la riforma delle autonomie locali, prevedono, come contenuto minimo necessario, l'individuazione dei diversi progetti, interventi o azioni che l'accordo tende a coordinare, nonché i soggetti, tempi e modalità di realizzazione, il finanziamento e, ancora, procedure di arbitrato e interventi surrogatori in caso di inadempienza dei partecipanti. La legge n. 64 sul Mezzogiorno richiama altresì l'individuazione dei soggetti destinatari della gestione, ammettendo che essa sia affidata ad appositi consorzi. Altre leggi fanno poi riferimento, di volta in volta, alla localizzazione degli interventi, alle forme di controllo sull'attuazione, al soggetto che deve coordinare la gestione e alle modalità e criteri della gestione, nonché a forme di messa in mora per le parti non adempienti. Infine, i due principali accordi fin qui conclusi, concernenti la Val Basento e lo Stretto di Messina<sup>(16)</sup>, hanno disciplinato anche le procedure di modifica consensuale dell'accordo, nonché la procedura da seguire nell'ipotesi in cui una amministrazione partecipante, sulla base di fatti sopravvenuti (cosiddette «sopravvenienze»), sia indotta ad una nuova e diversa valutazione dell'interesse pubblico e quindi a riconsiderare unilateralmente la propria posizione nell'accordo.

Il tema delle sopravvenienze, in particolare, è di grande delicatezza. Esso centra infatti proprio il problema, poc'anzi accennato, di come conciliare la vincolatività dell'accordo con il tradizionale principio di indisponibilità e inesauribilità delle pubbliche potestà; principio da cui deriva il potere delle pubbliche amministrazioni di revocare le proprie decisioni quando fatti nuovi e rilevanti impongano una diversa valutazione del pubblico interesse<sup>(17)</sup>.

### c) *Iniziativa e soggetti*

Tutte le disposizioni vigenti sugli accordi di programma indicano un soggetto promotore dell'accordo. La riforma delle autonomie locali lo individua nel «presidente della regione, presidente della provincia o sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sui programmi di intervento», pur ammettendo poi che il titolare dell'iniziativa possa agire su richiesta degli interessati (anche soggetti privati?). Solo se l'accordo comporta il concorso di due o più regioni finitime la conclusione è promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri. La legge sul Mezzogiorno, come precisata dai programmi triennali e annuali deliberati dal Cipe<sup>(18)</sup>, attribuisce invece l'iniziativa al ministro per il Mezzogiorno, anche quando l'accordo riguarda enti territoriali<sup>(19)</sup>. Altre leggi conferiscono il ruolo di promotore al Presidente del Consiglio o ai ministri di settore competenti.

La scelta legislativa di riservare l'iniziativa dell'accordo di programma ad uno specifico soggetto, pur attivato da eventuali interessati, ha pregi e difetti e, comunque, solleva qualche perplessità.

Indubbiamente, essa impegna il soggetto indicato come promotore, mentre la generalizzazione e diffusione del potere di proposta potrebbe, all'opposto, determinare un senso di deresponsabilizzazione, provocando paradossalmente l'assenza di iniziative.

Tuttavia, non si può nemmeno sottovalutare il pericolo dell'inerzia del promotore. Nel caso in cui promotore sia un organo statale, l'effetto sarebbe la compressione dell'autonomia degli enti territoriali e degli altri enti pubblici eventualmente interessati. Nel caso, invece, dell'articolo 27 della legge sulle autonomie locali, il rischio è opposto e duplice: indebolimento del potere statale di indirizzo e coordinamento — quale può manifestarsi anche promuovendo accordi di programma — tanto più evidente nel caso di programmi di interesse nazionale; possibile carenza di iniziativa dell'ente territoriale per difetto di capacità propositiva, imputabile alla purtroppo diffusa debolezza degli apparati regionali e degli enti locali. Inoltre, soprattutto nel caso di programmi complessi, può essere assai difficile individuare il soggetto con competenza primaria o prevalente, titolare perciò dell'iniziativa.

Tutto ciò induce a riflettere se non sia preferibile generalizzare l'iniziativa degli accordi di programma, sulla base di una formula



del tipo: «Il ... , nonché qualunque altra amministrazione o ente interessato, promuovono la conclusione dell'accordo di programma»<sup>(20)</sup>.

In quasi tutte le disposizioni vigenti, gli accordi di programma coinvolgono esclusivamente soggetti pubblici. Così è anche nella riforma delle autonomie locali e nella legge sul Mezzogiorno. Non mancano, tuttavia, previsioni diverse. Per il decreto-legge n. 19 del 1988, concernente opere ed interventi in Sicilia, per esempio, alla definizione e conclusione dell'accordo partecipano tutti i soggetti pubblici e privati interessati all'intervento. L'articolo 27, comma 4, della legge n. 67 del 1988 (opere e programmi di preminente interesse nazionale) e l'articolo 3 della legge n. 168 del 1989 (ricerca scientifica), dal canto loro, fanno riferimento, oltre che ad amministrazioni pubbliche, anche agli altri soggetti od enti interessati, dei quali — stando alla lettera della norma — non si può escludere l'eventuale natura privata. Se poi dagli accordi di programma si allarga lo sguardo ad un'altra recente figura di convenzione pubblicistica — e cioè ai contratti di programma — la partecipazione di soggetti privati all'iniziativa concordata diviene regola prevalente.

Non è, dunque, il profilo soggettivo ciò che caratterizza le convenzioni pubblicistiche (o accordi di diritto pubblico), distinguendole dalla consueta attività contrattuale di diritto privato delle pubbliche amministrazioni, bensì l'oggetto; oggetto rappresentato almeno in parte dallo svolgimento di una potestà pubblica. La riprova è data dall'articolo 11 della legge sul procedimento amministrativo, che consente in generale la conclusione di accordi tra amministrazioni e privati in sostituzione di provvedimenti. Il lato soggettivo di accordi e contratti di programma è, insomma, una questione di diritto positivo: sono le singole norme a stabilire se un certo tipo di accordo è riservato a soggetti pubblici o è aperto anche a soggetti privati.

Il profilo soggettivo non è nemmeno determinante per distinguere fra loro accordi e contratti di programma. Si può solo rilevare che negli accordi di programma, dato l'oggetto e le finalità, è prevalente (e può divenire esclusiva) la partecipazione di soggetti pubblici, mentre nei contratti di programma la partecipazione di soggetti privati è frequente. Ma, così come non è esclusa la partecipazione di privati agli accordi di programma, nemmeno è esclusa la conclusione di contratti di programma tra soggetti soltanto pubblici.

#### d) Conclusione, approvazione e pubblicità

L'iniziativa del promotore avvia la negoziazione. A tal fine, la riforma delle autonomie locali prevede che il promotore convochi, fra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate, una conferenza «per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma» (nonostante il nome, questa conferenza non ha nulla in comune con la conferenza di servizi di cui si dirà oltre).

L'accordo, stipulato per iscritto, consiste nel consenso unanime delle amministrazioni interessate<sup>(21)</sup>. Naturalmente, il consenso deve essere espresso nei modi dovuti e pertanto, nel caso di rappresentanti di enti od organi collegiali, sul presupposto di una apposita deliberazione degli organi competenti dell'ente o del collegio. Non si può escludere, per altro, l'ipotesi di adesione del legale rappresentante successivamente ratificata dagli organi dell'ente competenti. Questo caso è espressamente considerato, dall'articolo 27, comma 5, della riforma delle autonomie locali, per l'adesione del sindaco ad accordi che comportino variazione di strumenti urbanistici: entro trenta giorni, «l'adesione del sindaco deve essere ratificata dal consiglio comunale, a pena di decadenza»<sup>(22)</sup> <sup>(23)</sup>.

Una volta concluso, l'accordo si presenta come un negozio plurilaterale, fonte di obblighi correlati dei partecipanti in vista dello scopo comune e giuridicamente rilevante solo fra costoro. Eventuali interessi dei terzi non possono essere fatti valere impugnando l'accordo bensì, ove ne ricorrano i presupposti, solo impugnando l'atto amministrativo di adesione di questo o quel partecipante<sup>(24)</sup>.

La legislazione in materia ha comunque indicato, sin dall'inizio e salvo episodiche eccezioni, un passaggio successivo alla conclusione: l'approvazione dell'accordo di programma mediante atto formale di una autorità in qualche modo sopraordinata ai partecipanti, ovvero di quello, fra i partecipanti, avente una competenza primaria o prevalente in relazione al tipo di intervento. Così, di volta in volta, si è prevista l'approvazione con d.P.R.<sup>(25)</sup> o con d.P.C.M.<sup>(26)</sup> previa delibera del Consiglio dei ministri, ovvero con decreto ministeriale<sup>(27)</sup>. Da ultimo, secondo l'articolo 27 della riforma delle autonomie locali, l'approvazione ha luogo con atto formale del presidente della regione, della provincia o del sindaco, a seconda del tipo di accordo, ovvero con d.P.C.M. nel caso che l'accordo interessi più regioni (comma 7)<sup>(28)</sup>.

L'approvazione, nei modi visti, degli accordi di programma ha diverse importanti funzioni.

La prima è di novazione della fonte, nel senso che al preesistente negozio plurilaterale si sostituisce un atto amministrativo generale, con conseguenze su due versanti. Da un lato l'accordo, recepito attraverso l'atto di approvazione, diviene giuridicamente rilevante *erga omnes* e, dunque, anche per i terzi non partecipanti, la cui sfera giuridica può risulterne toccata. I terzi che lamentino la lesione di un proprio interesse giuridico potranno a questo punto ricorrere in giudizio, davanti all'autorità competente (giudice ordinario o, più frequentemente, giudice amministrativo), contro il provvedimento di approvazione, e dunque contro l'accordo in quanto tale. Parimenti, essi potranno rivendicare la tutela di propri interessi che nell'accordo (*rectius*, nel provvedimento di approvazione) trovino fondamento. Dall'altro lato, l'accordo approvato cessa di essere, per i partecipanti, solo fonte di obblighi correlati, per divenire vero e proprio parametro di legittimità per le attività conseguenti di ciascuno. Aspetti obbligatori e aspetti di legittimità si integrano strettamente, rendendo inevitabile e logica l'indicazione per la giurisdizione amministrativa esclusiva effettuata dagli articoli 11 e 15 della legge sul procedimento amministrativo <sup>(29)</sup>.

La seconda funzione dell'approvazione è di controllo e di unificazione delle funzioni amministrative dedotte nell'accordo. Il controllo attiene, oltre che al corretto svolgimento della procedura di conclusione, anche alla coerenza dell'accordo con il quadro programmatico generale nel quale esso dovrebbe preferibilmente inserirsi. L'unificazione delle funzioni implica che il soggetto titolare del potere di approvazione diviene il centro di imputazione formale complessivamente responsabile per l'esecuzione e il buon andamento dell'intesa, attraverso l'esercizio di poteri che vanno dalla vigilanza alla adozione di misure surrogatorie, sostitutive e repressive.

Dopo alcune iniziali incertezze, la legislazione ha imposto la massima pubblicità giuridica degli accordi di programma: il decreto di approvazione e l'accordo sono pubblicati, a seconda dell'autorità competente per l'approvazione, sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica o sul *Bollettino ufficiale* della regione.

e) *Efficacia*

Alcuni spunti sull'efficacia degli accordi di programma sono già emersi accennando all'oggetto e alla approvazione. È ora necessario completare la riflessione.

A meno di voler ridurre l'accordo di programma ad una astratta dichiarazione di intenti su obiettivi comuni, è necessario riconoscerli la capacità di vincolare realmente i partecipanti a determinate azioni. Senonché, questa esigenza sembra scontrarsi con il principio di unilateralità, indisponibilità e inesauribilità delle potestà pubbliche, in virtù del quale una pubblica amministrazione non può mai né dismettere una propria competenza, né rinunciare ad una nuova e diversa valutazione dell'interesse pubblico quando lo richiedano eventi sopravvenuti.

In dottrina si è sostenuto, per sciogliere questo nodo, che il principio di indisponibilità delle pubbliche potestà incontrerebbe, negli accordi di programma, una deroga nella misura in cui essi abbiano fondamento legislativo<sup>(30)</sup>. Non sembra però necessario giungere a tanto.

Oggetto degli accordi di programma non è la titolarità delle competenze attribuite dall'ordinamento ai diversi partecipanti<sup>(31)</sup>, e nemmeno la potestà pubblica in quanto tale, astrattamente considerata. Ciò che viene dedotto in obbligo è soltanto un certo effettivo e concreto esercizio del potere; una certa predeterminazione, da parte del partecipante, della propria futura attività, secondo tempi, contenuti e modi definiti in riferimento al programma comune di interventi.

Attraverso l'atto di adesione, cioè, il soggetto pubblico esercita preliminarmente e unilateralmente le proprie funzioni, valuta gli obiettivi dell'accordo conformi all'interesse pubblico imputatogli e vincola, conseguentemente, la propria futura discrezionalità circa l'*an*, il *quid* e il *quomodo*. È il contenuto di questa scelta che viene dedotto in obbligo nell'accordo, e non il potere astratto. L'incontro poi, nell'accordo, delle singole scelte dei partecipanti, trasforma la predeterminazione di attività compiuta da ciascuno in obblighi correlati. Il vincolo obbligatorio nasce perciò dalla fusione di più vincoli autonomi, unilateralmente stabiliti da ciascun soggetto nell'esercizio e in relazione alle proprie potestà.

Il problema, a questo punto, non è più se la conclusione di accordi relativi all'esercizio di potestà pubbliche sia compatibile con il principio di indisponibilità delle potestà: la risposta sembra senz'altro positiva.

Il problema è, piuttosto, a monte: se una amministrazione pubblica possa, con un proprio atto, disciplinare in modo vincolante la propria attività e autolimitare la propria discrezionalità futura. Ma in realtà una simile questione non ha ragion d'essere. Sovvengono, infatti, le nozioni (dottrinarie e giurisprudenziali) di «atto programmatico», che è quello con cui un soggetto pone precetti per regolare condotte proprie o altrui, e di «atto di predecisione». Gli atti di adesione all'accordo di programma appartengono appunto a queste categorie <sup>(32)</sup>.

Il vincolo che nasce dall'accordo è poi novato dall'approvazione con un atto amministrativo generale, nei modi visti. Il provvedimento di approvazione assorbe in sé l'accordo e gli atti di adesione che lo compongono e, configurandosi a sua volta come «atto programmatico», assurge a nuova fonte degli impegni complessivamente risultanti dall'accordo. L'accordo diviene parametro di legittimità delle future attività dei partecipanti ed acquista giuridico rilievo *erga omnes*.

Resta da approfondire la questione delle sopravvenienze. Nell'attività amministrativa unilaterale, si ammette che nuovi elementi di fatto o di diritto possano determinare una diversa valutazione dell'interesse pubblico, giustificando la revoca di provvedimenti in precedenza adottati. Entro quali limiti opera, questo meccanismo, nel caso degli accordi di diritto pubblico? Ed entro quali limiti le parti dell'accordo possono sottrarsi unilateralmente alla sua vincolatività aducendo una sopravvenienza? La risposta, evidentemente, è essenziale per stabilire la reale impegnatività degli accordi di programma e, tuttavia, occorre anche sdrammatizzare il problema.

Anche nell'attività amministrativa unilaterale non basta un qualsiasi nuovo elemento di fatto o di diritto per legittimare l'esercizio del potere di revoca: la revoca deve essere motivata e deve risultare congrua e proporzionata alla sopravvenienza. In caso contrario, è illegittima per eccesso di potere. Quanto meno gli stessi limiti valgono, evidentemente, per gli impegni assunti con l'accordo di programma. Ma, in questo caso, ci si potrebbe forse anche spingere oltre e ritenere che il recesso unilaterale dall'accordo sia senz'altro escluso,



dovendosi piuttosto procedere ad una valutazione comune della situazione ad opera delle parti, per poi approdare a modificazioni concordate del programma ovvero, ove ciò non sia possibile, alla decadenza *tout court* dell'accordo.

Questa soluzione pare giusticata: *a)* dalla comune natura pubblica dei partecipanti (o di quasi tutti i partecipanti), che mal tollera la soggezione ad un atto di supremazia qual è il recesso unilaterale di una delle parti. Non è un caso, in proposito, che l'articolo 15 della legge sul procedimento amministrativo non estenda, agli accordi fra amministrazioni, il regime del recesso per sopravvenienze stabilito, per gli accordi fra amministrazione e privati, dall'articolo 11 della stessa legge; *b)* dall'unificazione delle funzioni che si determina quando l'accordo è assorbito nell'atto amministrativo generale di approvazione, che nova la fonte degli obblighi di tutte le parti.

In questo senso, una specifica disciplina è contenuta nei già menzionati accordi di programma sulla Val Basento e sullo Stretto di Messina <sup>(23)</sup>.

A questo punto può sorgere qualche perplessità sulla applicabilità, agli accordi di programma fra amministrazioni pubbliche, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, come vorrebbe il combinato disposto degli articoli 11 e 15, comma 2, della legge sul procedimento amministrativo. In effetti tale legge dichiara applicabili i principi civilistici «in quanto compatibili» e la compatibilità, nel caso in esame, appare quanto meno dubbia. Potrebbero fare eccezione solo gli accordi di programma aperti a soggetti privati, e solo per ciò che attiene ad eventuali obbligazioni che da essi risultino verso i partecipanti privati. Diversa è invece, come si vedrà fra poco, la situazione nel caso dei contratti di programma.

Sempre in tema di efficacia degli accordi di programma, un riferimento conclusivo deve essere fatto alla formula, presente con lievi varianti in quasi tutte le disposizioni legislative, per cui l'accordo di programma, ove concerna interventi di interesse statale sul territorio e coinvolga, conseguentemente, anche le regioni, «produce gli effetti dell'intesa Stato-regioni di cui all'articolo 81 del d.P.R. n. 616 del 1977, determinando le eventuali conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici» <sup>(24)</sup>.

### f) *Vigilanza sull'attuazione e misure conseguenti*

La vigilanza sull'attuazione degli accordi di programma e il potere di adottare conseguenti misure sono stati per lo più attribuiti, fino alla recente riforma delle autonomie locali, all'organo governativo competente per l'approvazione o ad altro organo governativo delegato (di solito, quello responsabile per il settore su cui l'accordo incide, in quanto promotore). Si è trattato di una scelta coerente con l'effetto, proprio dell'approvazione, di unificare formalmente in capo al soggetto approvante le funzioni dedotte nell'accordo e la responsabilità complessiva per il loro coordinato ed efficace esercizio.

Al tempo stesso però questa scelta, per la sua connessione con un dato soprattutto esteriore — l'approvazione — ha sacrificato la matrice consensuale degli accordi di programma.

Ecco allora che più di recente, a partire dalla legge sulle autonomie locali, la vigilanza sull'attuazione degli accordi è stata attribuita ad organi collegiali composti da rappresentanti di tutte le parti. Al titolare del potere di approvazione è residuata la presidenza del collegio vigilante <sup>(35)</sup>.

Il passaggio dalla prima alla seconda impostazione, per altro, è stato meno netto di quanto possa sembrare. Anche nei casi in cui la vigilanza è formalmente attribuita, dalla legge, ad un organo governativo monocratico, in concreto poi si è spesso fatto ricorso a comitati di rappresentanti delle parti <sup>(36)</sup>.

La vigilanza sull'attuazione dell'accordo può portare, in presenza di constatate inadempienze, a misure di diverso tipo. Quelle più diffuse sono l'intervento sostitutivo (direttamente o attraverso commissari *ad acta*) e la revoca, totale o parziale, del finanziamento. In proposito è bene comunque rilevare che la natura consensuale dell'accordo, nonché il fatto che esso esprime la convergenza dei partecipanti intorno ad un obiettivo e una valutazione del pubblico interesse comuni, male si prestano a misure sia pur latamente repressive o sanzionatorie. Nella confezione degli accordi dovrebbe perciò prevalere l'attenzione per meccanismi che stimolino e facilitino l'attuazione. L'efficacia delle misure repressive è fra l'altro dubbia: il potere sostitutivo può essere utile in relazione a singoli atti, ma non certo in relazione ad attività complesse; la revoca del finanziamento, d'altra parte, se colpisce la parte inadempiente, rischia però anche di pregiudicare l'obiettivo comune, danneggiando quindi anche le altre parti.

Senz'altro utile sarebbe invece combinare, con la funzione di vigilanza, una funzione di promozione e consulenza continuativa nell'esecuzione degli accordi. A tal fine, i comitati di vigilanza già esistenti dovrebbero essere supportati da segretariati tecnici, concepiti come uffici di missione (ossia come uffici temporanei costituiti per l'attuazione dell'accordo) composti da personale delle amministrazioni coinvolte nell'accordo e da eventuali esperti assunti a termine. In questo senso, l'esperienza dei comitati misti Cee-amministrazioni nazionali per l'attuazione degli accordi sui programmi integrati mediterranei si è rivelata positiva.

Utile, ancora, sarebbe l'articolazione degli accordi in moduli dotati ciascuno di una propria validità funzionale, cosicché la mancata attuazione di una parte non si rifletta necessariamente sull'attuazione dell'accordo nel suo complesso.

Di nuovo, sembra opportuna una costante integrazione, con gli accordi di programma, dello strumento della conferenza di servizi. Ciò consentirebbe di semplificare al massimo i passaggi amministrativi per ogni specifico intervento previsto dall'accordo, acquisendo con celerità le approvazioni, autorizzazioni ed altri assensi di autorità anche non partecipanti all'accordo.

Infine, potrebbe giovare la previsione che gli accordi di programma siano integrati e dettagliati, ai fini dell'esecuzione di singole parti, da accordi e contratti particolari (anche con soggetti estranei all'accordo di programma). In Francia, la combinazione *contrats de plan — contrats particulières* ha dato ottimi frutti.

### 3 — I contratti di programma

Sulla scia degli accordi di programma va diffondendosi, nel nostro ordinamento, anche la figura dei contratti di programma. Ancora una volta, è stata di esempio l'esperienza francese e tedesca.

Pur con analogie — che discendono dalla comune appartenenza alla categoria delle convenzioni pubblicistiche — si tratta di istituti differenti. Come già rilevato, non è il profilo soggettivo l'elemento di distinzione: negli accordi di programma prevale, e può essere esclusiva in base alle singole statuizioni legislative, la presenza di soggetti pubblici, ma concettualmente non può essere esclusa la partecipazione di privati. Nei contratti di programma è regola

prevalente la partecipazione anche di soggetti privati, ma nulla esclude che essi intercorrano tra soggetti soltanto pubblici.

Ciò che conta, ai fini della distinzione, sono l'oggetto e il contenuto della convenzione, nonché la natura del rapporto giuridico che sorge.

L'accordo di programma ha per oggetto prevalente l'esercizio coordinato di potestà pubbliche e, dunque, lo svolgimento di attività amministrative integrate nel quadro di un programma comune di interventi. Il contratto di programma, invece, ha prevalentemente per oggetto prestazioni a contenuto patrimoniale. Rispetto ad un normale contratto di diritto privato dell'amministrazione, la specificità è che l'erogazione patrimoniale dell'amministrazione costituisce esercizio di una funzione pubblica (nella specie, una concessione) e non il corrispettivo di una prestazione altrui. Di qui la natura pubblicistica dell'oggetto contrattuale e l'appartenenza del contratto di programma alla categoria delle convenzioni pubblicistiche.

Il contenuto patrimoniale del contratto di programma si riflette, ovviamente, sulla natura della relazione fra le parti, che è appunto un rapporto giuridico-patrimoniale, fatto di obbligazioni reciproche (in linea con la definizione che, del contratto, dà l'articolo 1321 cc.). Ne discende, come logica conseguenza (e alla luce, ora, anche dell'articolo 11, comma 2, della legge sul procedimento amministrativo), l'applicazione in linea di massima dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti; principi che qui, a differenza degli accordi di programma, appaiono compatibili con l'istituto, per quanto temperati dalla sua natura pubblicistica. Un esempio di questo temperamento è offerto dallo stesso articolo 11, comma 4, della legge sul procedimento amministrativo: la pubblica amministrazione può recedere unilateralmente dal contratto (che si configura come accordo sostitutivo di provvedimento) per motivi di pubblico interesse sopravvenuti, salvo l'obbligo di liquidare un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno dell'altro contraente<sup>(37)</sup>.

Viceversa, negli accordi di programma vengono in considerazione non obbligazioni patrimoniali ma obblighi di attività, il legame tra i quali non sta nella reciprocità ma nella convergenza intorno ad un programma comune di interventi<sup>(38)</sup>.

Naturalmente, la casistica normativa e amministrativa potrà anche registrare figure miste, che cumulino elementi dell'accordo e del contratto di programma.

Sia in Francia che in Italia il caso tipico di contratto di programma è quello fra Stato e imprese: lo Stato concede finanziamenti, contributi o agevolazioni; le imprese, per converso, assumono specifici impegni in tema di investimenti, produzione e occupazione. Di fatto, lo strumento viene utilizzato dall'amministrazione per orientare le scelte imprenditoriali in coerenza con finalità pubbliche. Questo spiega perché esso produca — così come, d'altronde, gli accordi di programma — i suoi risultati migliori quando inserito nel contesto di una programmazione generale o di settore.

Per la parte pubblica, il principale pregio della contrattazione di programma sta nella produttiva e coerente finalizzazione dei contributi alle imprese. Per la parte privata è invece la certezza delle contribuzioni pubbliche, non rimesse a provvedimenti singolari di concessione.

Una importante normativa sui contratti di programma con grandi gruppi industriali è stata introdotta, in Italia, nel quadro dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dalla delibera Cipe del 29 dicembre 1986 (primo piano annuale di attuazione del programma triennale 1987-89), come integrata da successive deliberazioni<sup>(39)</sup>.

I gruppi industriali interessati sottopongono al ministro del Mezzogiorno un piano progettuale che indichi obiettivi, costi, effetti occupazionali, ricadute economiche, agevolazioni richieste, fabbisogni infrastrutturali e attività indotte, evidenziando in particolare l'alto tasso di innovazione degli investimenti, la correlazione tra ricerca e applicazione industriale nel meridione, il legame con precedenti interventi del gruppo al nord e al sud, l'impatto occupazionale nello specifico settore del terziario industriale. Il ministro, avvalendosi di un apposito comitato tecnico, elabora quindi la proposta di contratto, i cui contenuti sono sottoposti, prima della sottoscrizione, ad approvazione del Cipi, per una valutazione anche sulla coerenza con gli obiettivi della programmazione nel Mezzogiorno. La deliberazione del Cipi, con indicazione complessiva dell'investimento dell'impresa e indicazione specifica dei contributi pubblici, è pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale*. Il contratto resta invece riservato, per ovvie ragioni di tutela dell'impresa contraente.

A differenza degli accordi di programma, la contrattazione programmata ha già trovato, nell'ambito dell'intervento nel Mezzogiorno, applicazioni abbastanza numerose e significative<sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup>.

Un'altra importante fattispecie di contratto di programma si rinvia nel progetto di legge (approvato dal Senato nel novembre 1990) <sup>(42)</sup> per la riforma dell'Ente ferrovie dello Stato, che viene trasformato in ente pubblico economico, dichiaratamente imprenditoriale. Il contratto è stipulato, con il ministro dei trasporti, ai fini dell'attuazione degli indirizzi generali del Governo sull'attività dell'ente e per determinare entità e forme della contribuzione statale. Esso disciplina, in particolare, le linee generali cui devono conformarsi i piani dell'ente, le azioni necessarie a realizzare gli obiettivi di servizio pubblico, gli obblighi di servizio pubblico e i conseguenti oneri a carico dello Stato, i criteri generali di gestione e i contributi e garanzie dello Stato su prestiti, le sanzioni per gli inadempimenti <sup>(43)</sup>.

#### 4 — *Le conferenze di servizi*

Parallelamente agli accordi di programma si è anche diffuso il modulo organizzativo della conferenza di servizi. I due istituti hanno, in comune, l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa. Diversa è, però, la funzione: l'accordo di programma predetermina e disciplina lo svolgimento di future attività amministrative dei soggetti partecipanti, coordinandole intorno ad un progetto comune; la conferenza di servizi si limita a concentrare il compimento di singoli atti di competenza di autorità amministrative diverse. Essa non pone perciò né precetti né vincoli per la futura attività dei soggetti che vi partecipano, i quali, tra l'altro, non necessariamente saranno tutti coinvolti nella esecuzione del progetto esaminato in conferenza.

La norma base è oggi l'articolo 14 della legge sul procedimento amministrativo: alla conferenza si fa luogo, su iniziativa dell'amministrazione procedente, quando sia opportuna la valutazione contestuale di più interessi pubblici, ovvero quando sia necessario acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati. Le determinazioni concordate fra tutte le amministrazioni intervenute tengono il luogo degli atti predetti. Si considera inoltre acquisito l'assenso delle amministrazioni che, regolarmente convocate, non abbiano partecipato alla conferenza. Il meccanismo del silenzio assenso non opera, per altro, nel caso in cui le determinazioni della conferenza siano sostanzialmente diverse da quelle originariamente previste e l'ammi-

nistrazione assente dalla conferenza comunichi entro venti giorni il proprio motivato dissenso. È poi sempre necessario l'assenso espresso delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

La conferenza di servizi, dunque, concentra, in una deliberazione contestuale, più atti amministrativi che, normalmente, sono adottati dai soggetti competenti in tempi diversi nell'ambito della sequenza procedimentale.

Non si tratta, in ogni caso, di superare la distribuzione delle competenze fra i partecipanti né di sostituire, alle attribuzioni di ciascuno, quella di un organo collegiale<sup>(44)</sup>: ne è prova la necessità del consenso unanime, quand'anche manifestato nella forma del silenzio assenso, nonché il fatto che le determinazioni della conferenza non tengono il luogo degli atti dei soggetti dissenzienti. La funzione è solo di riunire in una valutazione e decisione contestuale — riconducibile, forse, alla nozione di atto complesso — singole determinazioni amministrative, ciascuna delle quali conserva la propria autonomia concettuale e funzionale.

La disciplina generale dell'articolo 14 delle legge sul procedimento amministrativo è stata preceduta e seguita da normative di settore (soprattutto nel campo delle opere pubbliche)<sup>(45)</sup>, che si segnalano per alcune particolarità su oggetto e contenuto nonché sugli effetti delle deliberazioni comuni.

Circa oggetto e contenuto, viene in molti casi precisato ciò che è solo incidentalmente accennato nella legge sul procedimento amministrativo: la conferenza, nel pronunciarsi su un progetto di opere, può introdurre le opportune modifiche senza necessità di una nuova deliberazione del proponente.

Inoltre, la conferenza si pronuncia su progetti esecutivi (eventualmente corredati da valutazioni di impatto ambientale): si tratta di una precisazione importante, giacché l'esecutività del progetto garantisce l'indicazione dettagliata di tutti gli elementi che lo compongono, che farebbe invece difetto in progetti generali o di massima.

È ancora ampliata, rispetto all'articolo 14 della legge sul procedimento amministrativo, l'efficacia sostitutiva dell'approvazione in conferenza di servizi. L'articolo 14, dopo aver richiamato intese, concerti e nulla osta, ammette la sostituzione degli altri «assensi», comunque denominati: fra questi rientrano le approvazioni e probabilmente le

autorizzazioni, ma è invece dubbio possano rientrare le concessioni, per il contenuto precettivo spesso assai complesso, non qualificabile come semplice assenso.

Viceversa, nella legislazione di settore l'approvazione in conferenza sostituisce anche le concessioni (comprese quelle edilizie), può comportare variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali e aeroportuali senza necessità di ulteriori adempimenti<sup>(46)</sup> ed equivale a dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità delle opere<sup>(47)</sup> <sup>(48)</sup>.

Una ulteriore notazione riguarda il soggetto competente ad indire la conferenza. La legge sul procedimento amministrativo si esprime in termini di «amministrazione procedente». Occorre conseguentemente rifarsi alla normativa di settore e qui, ove non sussista una indicazione univoca del promotore, considerare procedente l'amministrazione che ha competenza primaria o prevalente sugli interventi da attuare<sup>(49)</sup>.

Infine, merita segnalare che in due casi il legislatore ha indicato specifici rimedi all'eventuale dissenso in conferenza di servizi. Nel primo, si è previsto l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio su delibera del Consiglio dei ministri<sup>(50)</sup>. Nell'altro si prospetta invece il ricorso ad un accordo di programma, soluzione che però appare — alla luce dell'analisi sin qui condotta — non congrua allo scopo e alle esigenze<sup>(51)</sup>.

## 5 — Conclusioni per una ipotesi di costruzione normativa

L'analisi che precede offre spunti per precisare ulteriormente la legislazione su accordi di programma e conferenze di servizi.

Prima esigenza è superare la resistenza delle amministrazioni ad utilizzare l'accordo di programma, abbandonando la pratica degli interventi puntuali e sordinati. A tal fine, la legge potrebbe rendere obbligatorio, e non facoltativo, il ricorso all'accordo ogni qual volta sia necessaria l'azione integrata di più soggetti per realizzare *tranches* di programmi di più ampio respiro. Per rendere effettivo un tale obbligo, si potrebbe escludere senz'altro la finanziabilità di determinati progetti (o loro parti) previsti nel programma generale al di fuori di accordi di programma.



Opportuno sarebbe poi: estendere l'iniziativa per la conclusione degli accordi a tutti i potenziali interessati; articolare gli accordi in moduli dotati ciascuno di autonoma validità funzionale, così che la mancata attuazione di una parte non si rifletta necessariamente sul tutto; prevedere che, per l'attuazione di singoli interventi dell'accordo, siano conclusi, tra i partecipanti e anche con soggetti terzi, accordi o contratti particolari.

Ai fini della migliore attuazione si rivela poi utile puntare, più che su misure latamente repressive, su strumenti di sostegno e semplificazione amministrativa.

Fattore di sostegno sarebbe la trasformazione degli attuali comitati di vigilanza in comitati anche per la consulenza e promozione dell'esecuzione, supportati a tal fine da una struttura temporanea in funzione di segretariato tecnico.

Un contributo in termini di semplificazione per l'azione amministrativa verrebbe, invece, dal ricorso obbligatorio a conferenze di servizi per acquisire gli assenti amministrativi (anche e soprattutto di autorità non partecipanti all'accordo) richiesti dall'ordinamento in relazione ai singoli interventi oggetto dell'accordo.

Per contro non sembra produttivo, data la diversa natura e funzione dei due istituti, concepire, come talune leggi hanno fatto, accordo di programma e conferenza di servizi come succedanei.

## Note

(<sup>1</sup>) In proposito si vedano, ad esempio, CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*. Einaudi, 1989, p. 157 e, in Francia, DUPUY F.-THOENIG J.G., *L'administration en miette*. Fayard, Paris, 1985. Cfr., inoltre, GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*. Il Mulino, 1986 e AMATO G.-MARONZI G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*. Il Mulino, 1982.

(<sup>2</sup>) Cfr. tra gli altri NIGRO M., «Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione», in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, p. 11; CASSESE S., «I caratteri originari e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica», in *Quaderni costituzionali*, 1987, p. 156; MARONZI G., *La pubblica amministrazione di fronte all'accordo*, in A.A.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*. Formez, 1988, p. 15; BERTI G., *Dall'unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, *ibidem*, p. 25; QUARANTA A., «Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa e gli accordi procedimentali, normativi e di organizzazione», in *Informazione previdenziale*, 1986, p. 1013. Al fenomeno della partecipazione procedimentale si collega strettamente anche la moderna concezione dell'interesse legittimo, inteso non più come interesse tutelato in via indiretta dall'amministrazione (secondo la classica nozione di Santi Romano e Zanobini) ma come situazione giuridica idonea ad influire sullo svolgimento del potere amministrativo, obbligando l'amministrazione ad una adeguata valutazione comparativa di tutti gli interessi introdotti nel procedimento in sede di esercizio della discrezionalità (NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, 3<sup>a</sup> ed., Il Mulino, 1983, p. 127). Parimenti, collegato al fenomeno della partecipazione procedimentale è il tema degli interessi collettivi e diffusi, con tutti i suoi risvolti di tipo processuale.

(<sup>3</sup>) Si vedano gli articoli 15 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». In Francia la normativa base è rappresentata dalla legge n. 82-653 del 29 luglio 1982 sul sistema nazionale di pianificazione (in *Journal officiel* del 30 luglio 1982) e dal decreto n. 82-32 del 21 gennaio 1982 (in *Journal officiel* del 23 gennaio 1982), per un commento dei quali si rinvia a MODERNE F., *La recente evoluzione del diritto dei contratti amministrativi: le convenzioni fra persone giuridiche pubbliche*, in A.A.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, cit., p. 85 e a FIORITO A., «Accordi di programma e *contrats de plan*: somiglianze e divergenze», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1989, p. 867. In Germania la materia è invece regolata, in linea generale, dagli articoli 54-62 della legge 25 maggio 1976 sul procedimento amministrativo, sui quali si può consultare ERICHSEN H.U.-MARTENS W., *Il contratto di diritto amministrativo*, in A.A.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, cit., p. 127.

(<sup>4</sup>) Cfr. l'articolo 14 della legge n. 241 del 1990.

(<sup>5</sup>) Si vedano l'articolo 8, decimo e undicesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985) e l'articolo 25 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sull'Ente ferrovie dello Stato, nonché, per gli accordi finalizzati all'attuazione dei programmi integrati mediterranei, il regolamento del Consiglio della Cee del 23 luglio 1985, n. 2088/85/Cee (articolo 9 e allegato IV).

In dottrina, sull'articolo 25 della legge n. 210 del 1985, si consulti D'ALESSIO G., Commento, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 181. Prendendo spunto da questa disposizione allarga poi la riflessione CASSESE S., «Le intese e gli accordi di programma con gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni», in *L'Ente ferrovie dello Stato: le forniture, gli appalti e i contratti alla luce della legge n. 210 del 1985*, Maggioli, 1986. Sui programmi integrati e relativi accordi di programma si vedano invece BORRA C., «I pim e le regioni», in *Regioni e comunità locali*, 1987, p. 9 e D'ORTA C., «I programmi integrati mediterranei in Italia: disciplina e prima attuazione», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988, p. 101.

(<sup>6</sup>) Così il comma 1. I commi successivi disciplinano la procedura e gli effetti degli accordi di programma, nonché il controllo sull'attuazione (affidato al ministro) e le misure per l'inadempimento. Ulteriori indicazioni sulla procedura, sul contenuto tipico e sul controllo sull'attuazione degli accordi si trovano poi nelle delibere Cipe del 29 dicembre 1986 (approvazione del primo piano annuale di attuazione del programma triennale sul Mezzogiorno 1987-89, in Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 43 del 21 febbraio 1987), del 3 agosto 1988 (aggiornamento del programma triennale sul Mezzogiorno 1988-90, in Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 29 ottobre 1988) e del 29 marzo 1990 (aggiornamento del programma triennale 1990-92, in Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 14 maggio 1990).

(<sup>7</sup>) Per la dottrina sugli accordi di programma nella legge n. 64 del 1986 si può fare riferimento a: D'ANTINO M., «Intervento straordinario nel Mezzogiorno e accordo di programma», in *Tribunali amministrativi regionali*, 1987, p. 77; ID., «Opere pubbliche nel Mezzogiorno e accordo di programma», in *Mezzogiorno d'Europa*, 1988, p. 255; QUARANTA A., «Gli accordi di programma nella legge sul Mezzogiorno», in *Il Consiglio di Stato*, 1987, p. 291; PROSPERI A., «La riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: profili organizzativi e procedurali», in *Nuovo diritto agrario*, 1987, p. 1; AMOROSINO S., «Programmi triennali, piani annuali di attuazione e accordi di programma nella nuova legge sul Mezzogiorno», in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1988, p. 617; DI GASPARE G., «L'accordo di programma: struttura, efficacia giuridica e problemi di gestione», in *Le regioni*, 1988, p. 278; CORSO G., «Gli accordi di programma», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988, p. 19; TORCHIA L., «Gli accordi di programma fra regioni ed enti locali: una ipotesi di lavoro», in *Regioni e governo locale*, 1990, p. 218.

(<sup>8</sup>) Si vedano: la delibera Cipe del 23 aprile 1987 sull'aggiornamento del piano agricolo nazionale (in *Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 15 maggio 1987); l'articolo 1 del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19 (conv. in legge n. 99 del 1988) su opere pubbliche urgenti in Sicilia; l'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), relativo ad opere pubbliche di preminente interesse nazionale; gli articoli 3 e 5 del decreto-legge 8 maggio 1989, n. 166

(conv. in legge n. 246 del 1989) su interventi urgenti per Reggio-Calabria; l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77 (conv. in legge n. 160 del 1989), relativo ad uno specifico progetto nel settore dei trasporti; l'articolo 3 della legge 9 maggio 1989, n. 168, concernente accordi di programma nel settore della ricerca scientifica; gli articoli 4 e 9 della legge 28 agosto 1989, n. 305, sulla programmazione triennale per l'ambiente; l'articolo 1, comma 2, lett. d), della legge 19 marzo 1990, n. 57, concernente il risanamento dell'Adriatico.

<sup>(9)</sup> Cfr. per esempio il decreto-legge n. 166 del 1989.

<sup>(10)</sup> Cfr. in tal senso l'articolo 27 della legge n. 67 del 1988.

<sup>(11)</sup> È il caso dell'articolo 3 della legge 15 dicembre 1980, n. 396, su Roma Capitale e dell'articolo 7 della legge 15 dicembre 1990, n. 385, in tema di trasporti, che concepisce l'accordo di programma come strumento surrogatorio della conferenza di servizi. L'articolo 3 della legge 29 novembre 1990, n. 380, sull'idrovia padano-veneta, più correttamente intende invece come strumenti diversi e complementari la conferenza di servizi e l'accordo di programma, rinviando per la disciplina di quest'ultimo alla legge sulle autonomie locali.

<sup>(12)</sup> A parte gli accordi di programma per l'attuazione dei programmi integrati mediterranei di cui al regolamento n. 2088/85/Cee, cit., ad oggi risultano conclusi un solo accordo di programma *ex* articolo 7 della legge sul Mezzogiorno, (progetto di reindustrializzazione e per il parco tecnologico della Val Basento, di cui al d.P.C.M. 30 dicembre 1987, in Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 1987), l'accordo di programma sul sistema integrato di trasporti e servizi dello stretto di Messina previsto dal decreto-legge n. 77 del 1989 (d.P.C.M. 26 gennaio 1990, in *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 17 marzo 1990) e un accordo di programma sul sistema integrato di trasporto pubblico nell'area metropolitana di Roma, concluso ai sensi della legge n. 887 del 1984 (non pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*).

<sup>(13)</sup> Cfr. la legge n. 82-653 del 29 luglio 1982 sul sistema nazionale di pianificazione e il decreto n. 82-32 del 21 gennaio 1982, citati. In Italia, il nesso programmazione generale — accordo di programma è espressamente previsto, tra l'altro, nella legge n. 64 del 1986 sul Mezzogiorno, nella delibera Cipe del 23 aprile 1987 sull'aggiornamento del piano agricolo nazionale, nell'art. 3 della legge n. 168 del 1989 sulla ricerca scientifica e tecnologica e nella legge n. 305 del 1989 sulla programmazione triennale per l'ambiente.

<sup>(14)</sup> Si rileva, in dottrina, che tra programma generale e accordi di programma intercorre un rapporto qualificabile come rapporto tra attività e non tra atti. Questo spinge ad enfatizzare il giudizio di funzionalità e coerenza agli obiettivi (tipico dei rapporti fra attività) rispetto al giudizio di conformità specifica a singole fattispecie (tipico del rapporto fra singoli atti). Così, per la Francia MODERNE F., *La recente evoluzione del diritto dei contratti amministrativi*, cit., p. 115, e per l'Italia TORCHIA L., «Gli accordi di programma nella legge n. 168 del 1989 sulla ricerca scientifica e tecnologica» (in corso di pubblicazione in *Foro italiano*).

(<sup>15</sup>) La necessità di affrontare il tema dei contratti di diritto pubblico alla luce del diritto positivo è sottolineata da GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, 2° ed., Giuffrè, 1988, II, p. 862. Fa applicazione di questo criterio, assumendo anzi come fattore ermeneutico la stessa prassi amministrativa, D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative*, Jovene, 1981 (il problema si pone, qui, soprattutto quando alla convenzione che disciplina il rapporto tra amministrazione concedente e concessionario non si affianca, in modo esplicito, un separato provvedimento di concessione). Analisi in termini di teoria generale del diritto, con tutti i condizionamenti «ideologici» che ne risultano, sono invece quelle di LEDDA F., *Il problema del contratto di diritto amministrativo*, Utet, 1965; GULLO F., *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Cedam, 1965; SANVITI G., *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Giuffrè, 1978; PIZZI A., «Le convenzioni amministrative», in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1984, p. 745; FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè, 1984.

(<sup>16</sup>) Citati retro, alla nota 12.

(<sup>17</sup>) Sul potere di revoca della pubblica amministrazione in caso di sopravvenienze e sui suoi limiti si veda per tutti GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, cit., II, p. 1031. La pratica e la giurisprudenza ammettono, in particolare, la revoca quando venga meno un presupposto legale del provvedimento e quando intervenga una variazione sostanziale nell'assetto dei pubblici interessi esistente al momento di emanazione dell'atto.

(<sup>18</sup>) Citati retro, alla nota 6.

(<sup>19</sup>) Questa competenza, come anche quella, sempre attribuita al ministro per il Mezzogiorno, di vigilare sull'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dell'intervento straordinario, è espressamente fatta salva dall'ultimo comma dell'articolo 27 della legge n. 142 sulle autonomie locali.

(<sup>20</sup>) TORCHIA L., (*Gli accordi di programma fra regioni ed enti locali: una ipotesi di lavoro*, cit., p. 222) ritiene che la generalizzazione del potere di iniziativa sia richiesta dalla stessa natura consensuale degli accordi di programma. La preoccupazione che, in regime di iniziativa riservata, possa risultare più grave il difetto di capacità propositiva degli enti territoriali (ma, perché no, anche delle amministrazioni statali) è manifestata invece da CORSO G., *Gli accordi di programma*, cit., p. 19.

(<sup>21</sup>) La forma scritta, ovvia e risultante dai principi, è ora espressamente richiesta dagli artt. 15 e 11 della legge sul procedimento amministrativo. Circa l'unanimità dei consensi, vale la pena di segnalare la peculiarità del decreto-legge n. 19 del 1988 (su opere pubbliche in Sicilia), per il quale «l'accordo è approvato con d.P.C.M. ed è vincolante per i soggetti — pubblici e privati — che vi abbiano partecipato e per quei soggetti che, pur essendo stati invitati, non hanno concorso alla formazione dell'accordo» (articolo 1, comma 1).

(<sup>22</sup>) Cfr., nello stesso senso, l'articolo 7, comma 4, della legge n. 385 del 1990, in tema di opere ferroviarie e aeroportuali. Per quanto rispettosa della com-

petenza consiliare in tema di pianificazione territoriale e urbanistica (articolo 32 della legge n. 142) questa disposizione — con la sua equivalenza tra silenzio del consiglio comunale e rifiuto di adesione all'accordo — rischia di complicare non poco la conclusione degli accordi di programma. Senza grave pregiudizio delle attribuzioni consiliari, sembrerebbe preferibile l'altra e più recente formulazione proposta, dall'articolo 3 delle legge n. 396 del 1990 su Roma capitale, sulla base dell'opposto criterio del silenzio-assenso: «Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni. La mancata deliberazione nel termine di trenta giorni equivale a ratifica».

(<sup>23</sup>) Talvolta il legislatore ha previsto soluzioni sostitutive nel caso di mancata conclusione dell'accordo per dissenso di uno o più partecipanti necessari. L'articolo 25 della legge n. 210 del 1985 (opere ferroviarie) ha per esempio stabilito che se l'intesa tra Ente FS ed enti territoriali non si realizza entro novanta giorni dall'invito del Ministro dei trasporti si provvede, sentite le regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali, con d.P.R., previa delibera del Consiglio dei ministri. Il decreto-legge n. 77 del 1989 (articolo 1, comma 5), concernente interventi integrati di trasporto nell'area dello Stretto di Messina, ha invece previsto, in difetto di accordo tra Ente FS e comuni interessati, l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio, su delibera del Consiglio dei ministri. Analogamente ha disposto la legge n. 396 del 1990 su Roma capitale (articolo 3, comma 5).

(<sup>24</sup>) Così DI GASPARE G., *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, cit., p. 293 e FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche*, cit. p. 260.

(<sup>25</sup>) Cfr. l'articolo 25 della legge n. 210 del 1985, per gli accordi di programma per opere ferroviarie previste dal piano generale dei trasporti che comportino variazioni urbanistiche.

(<sup>26</sup>) Così la legge n. 64 del 1986 sul Mezzogiorno, il decreto-legge n. 19 del 1988 su opere pubbliche in Sicilia, il decreto-legge n. 77 del 1989 (articolo 1, comma 5, relativo ad opere di collegamento nell'area dello Stretto di Messina), la legge n. 305 del 1989 sulla programmazione triennale per l'ambiente e il decreto-legge n. 166 del 1989 sul risanamento e lo sviluppo di Reggio-Calabria.

(<sup>27</sup>) Cfr. l'articolo 8, undicesimo comma, della legge n. 887 del 1984 (progetti integrati di trasporto metropolitano) e l'articolo 3 della legge n. 168 del 1989 (ricerca scientifica).

(<sup>28</sup>) Nello stesso senso, successivamente, si vedano la legge n. 380 del 1990 sul sistema idroviario padano-veneto e la legge n. 396 del 1990 su Roma capitale.

(<sup>29</sup>) Occorre anche ricordare, comunque, che quasi sempre le singole disposizioni in materia affidano agli accordi di programma la previsione di procedure di arbitrato per la risoluzione, in via stragiudiziale, delle controversie fra partecipanti.

(30) Cfr. DI GASPARE G., *L'accordo di programma*, cit., p. 290.

(31) Una deroga alla titolarità delle competenze ricorre, tutt'al più, nelle previsioni legislative — ricordate retro, alla nota 23 — che, in mancanza di accordo fra i soggetti interessati (amministrazioni statali, enti pubblici, regioni e comuni) ammettono l'approvazione del programma di interventi in via sostitutiva ad opera del Governo.

(32) Alla nozione di atto programmatico fa riferimento CORSO G., *Gli accordi di programma*, cit., p. 12. A quella di atto di predecisione fa invece riferimento FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche*, cit., p. 261.

(33) Citati retro, alla nota 12.

(34) Nella riforma delle autonomie locali questa formula è stata integrata sotto due profili: si è stabilito che l'accordo sostituisce anche le concessioni edilizie; è stato maggiormente garantito il ruolo dei comuni, giacché la variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione delle concessioni si produce solo se vi sia l'assenso del comune interessato e purché l'adesione del sindaco sia ratificata entro trenta giorni dal consiglio comunale.

(35) Peculiare, per altro, è la soluzione indicata dalla legge 396 del 1990 su Roma capitale. Mentre l'approvazione dell'accordo avviene sempre con atto del presidente regionale (ovvero, se loro sia la competenza prevalente per l'intervento, del presidente della provincia o del sindaco), la presidenza del collegio di vigilanza è affidata, se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, al Ministro delle aree urbane.

(36) È, per esempio, il caso dell'intervento straordinario del Mezzogiorno. Qui gli accordi sono approvati con d.P.C.M. e la vigilanza sull'attuazione è affidata, dall'art. 7 della legge n. 64 del 1986, al Ministro per il Mezzogiorno. La delibera Cipe del 29 dicembre 1986 (sul primo piano annuale di attuazione del programma triennale 1987-89) ha però appunto stabilito che appositi comitati di coordinamento, composti da rappresentanti delle parti e presieduti da un dirigente del dipartimento per il Mezzogiorno, provvedano concretamente a seguire l'attuazione. Lo stesso è avvenuto per l'accordo di programma sul sistema di trasporti integrati nell'area dello Stretto di Messina: la norma di legge (articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 77 del 1989) attribuiva la vigilanza al Presidente del Consiglio, ma l'accordo poi approvato con d.P.C.M. 26 gennaio 1990 ha concretamente rimosso l'effettivo costante monitoraggio dell'attuazione ad un comitato di rappresentanti degli enti firmatari. Si può anche ricordare che appositi comitati misti (rappresentanti degli enti nazionali interessati e rappresentanti della Commissione Cee) sono stati previsti, in relazione agli accordi per l'attuazione dei programmi integrati mediterranei, dal regolamento del Consiglio della Cee n. 2088/85/Cee del 23 luglio 1985 (articolo 9).

(37) Dall'articolo 11 della legge sul procedimento amministrativo discende anche, per altro, che le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione dei contratti di programma sono attribuite alla giurisdizione amministrativa esclusiva.

(38) Sulle differenze tra accordi e contratti di programma si vedano, fra gli altri, TORCHIA L., *Gli accordi di programma nella legge n. 168 del 1989*, cit., e FIORITTO A., *Accordi di programma*, cit., p. 871.

(39) Si vedano la delibera Cipi del 24 marzo 1988, n. 181 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 130 del 4 giugno 1988) e ancora gli aggiornamenti del programma triennale per il Mezzogiorno, citati retro alla nota 6. Con delibera Cipe del 2 febbraio 1990 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 38 del 15 febbraio 1990) la contrattazione programmata per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, già riservata ai grandi gruppi industriali, è stata estesa alle piccole e medie imprese.

La contrattazione programmata era stata per altro sperimentata, in via di prassi, ancor prima della legge n. 64 del 1986, dalla disciolta Cassa per il Mezzogiorno, sollevando un interessante dibattito dottrinario: AMATO G., «Gli strumenti della programmazione e i privati», in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Giuffrè, 1971, p. 27; SANVITI G., *Gli accordi fra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, Giuffrè, 1974; FALCONI F., *Contrattazione, impresa privata e programmazione economica*, Cedam, 1978.

(40) Si vedano le deliberazioni del Cipi del 28 maggio 1987 sui contratti con Fiat e Olivetti (in *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 30 luglio 1987), del 21 marzo 1989 sul contratto con l'Iri (in *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 1989), del 13 ottobre 1989 sul contratto con la Texas Instruments (in *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 23 novembre 1989) e del 12 aprile 1990 sui contratti di programma con la Bull HN spa e con la Italgrani spa (in *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 14 maggio 1990).

(41) Sulla recente utilizzazione della contrattazione programmata nel quadro dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno si veda, in dottrina, BIANCONI M., «Il contratto di programma», in *Amministrazione e finanza*, 1989, n. 7, p. 395; ID., «Incentivi finanziari per il Mezzogiorno: le nuove procedure», *Ivi*, n. 16, inserto.

(42) Camera dei Deputati, X legislatura, Atto n. 5224, art. 14.

(43) In attesa della approvazione della riforma, un contratto di programma provvisorio, di durata biennale (1991-92) è stato già concluso recentemente (gennaio 1991) tra ministro dei trasporti ed ente Ferrovie dello Stato. Si noti che, non potendo far leva sull'articolo 25 della legge n. 210 (concernente gli accordi fra ente e soggetti diversi dallo Stato), questo contratto cerca giuridico fondamento nei generali poteri attribuiti, al ministro dei trasporti e al vertice dell'ente, dagli articoli 3 e 7 della legge n. 210.

(44) Così, espressamente, la circolare del Ministro della funzione pubblica n. 57342/7.463 del 13 novembre 1990, relativa all'articolo 14 della legge sul procedimento amministrativo (in *Gazzetta Ufficiale* n. 296 del 20 dicembre 1990).

(45) Si vedano: l'articolo 3-bis del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361 (conv. nella legge n. 441 del 1987) in tema di smaltimento di rifiuti; l'articolo 27, comma 2, della legge n. 67 del 1988 (legge finanziaria 1988), relativo alle opere pubbliche



di preminente interesse nazionale; l'articolo 2 del decreto-legge 1° aprile 1989, n. 121 (conv. nella legge n. 205 del 1989) sulle opere per i mondiali di calcio del 1990; l'articolo 4 del decreto-legge n. 166 del 1989 sul risanamento e sviluppo di Reggio-Calabria; l'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 1989, n. 424, sul sostegno alle attività turistiche nelle aree colpite dall'eutrofizzazione dell'Adriatico; l'articolo 3 della legge n. 380 del 1990 sull'idrovia padano-veneta; l'articolo 7 della legge n. 385 del 1990, concernente opere ferroviarie e aeroportuali; l'articolo 4 della legge n. 396 del 1990 su Roma capitale.

(46) Cfr. il decreto-legge n. 361 del 1987, il decreto-legge n. 121 del 1989, nonché la legge n. 385 del 1990 (qui, però, l'adesione del sindaco alle variazioni urbanistiche deve essere ratificata entro trenta giorni dal consiglio comunale, a pena di decadenza).

(47) Cfr. il decreto-legge n. 361 del 1987 e la legge n. 380 del 1990.

(48) Per il decreto-legge n. 166 del 1989 (risanamento e sviluppo di Reggio-Calabria) l'approvazione di un progetto in conferenza di servizi non può comunque sostituire gli atti finalizzati alla tutela paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e antisismica: in questo caso e per questo profilo l'operatività dello strumento risulta ristretto rispetto alla previsione generale della legge sul procedimento amministrativo.

(49) Così la circolare del Ministro della funzione pubblica del 13 novembre 1990, cit.. Indicazioni univoche sul soggetto promotore si rinvencono: nel decreto-legge n. 361 del 1987 in tema di smaltimento rifiuti (regione); nell'articolo 27 della legge n. 67 del 1989 sulle opere di preminente interesse nazionale (Presidente del Consiglio, su richiesta dell'amministrazione procedente, ovvero regione per gli adempimenti degli enti locali); nel decreto-legge n. 121 del 1989 sui mondiali di calcio (Presidente del Consiglio o ministro competente delegato, ovvero sindaco del comune interessato per le opere di competenza degli enti locali); nel decreto-legge n. 166 del 1989 sul risanamento e sviluppo di Reggio-Calabria (Ministro delle aree urbane); nelle leggi nn. 380 del 1990 sull'idrovia padano-veneta e 385 del 1990 su opere ferroviarie e aeroportuali (Ministro dei trasporti); nella legge n. 396 del 1990 su Roma capitale (sindaco di Roma). La legge n. 424 del 1989 (interventi a sostegno delle attività turistiche nell'area adriatica interessata all'eutrofizzazione) ha invece delineato la conferenza di servizi come organo permanente.

(50) Così l'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 166 del 1989 sul risanamento di Reggio-Calabria.

(51) Cfr. l'articolo 7, comma 5, della legge n. 385 del 1990 in tema di opere ferroviarie e aeroportuali.



Luigi Tivelli

*L'evoluzione del ruolo del consigliere parlamentare in relazione allo sviluppo delle funzioni parlamentari*

1 — I nuovi indirizzi normativi in tema di ridefinizione di competenze fra organi politici e organi burocratici; 2 — Peculiarità della questione nell'organizzazione interna della Camera: l'emersione del principio della separazione fra direzione politica e gestione amministrativa; 3 — La nuova centralità della dimensione organizzativo-gestionale; 4 — Luci e ombre sul sistema organizzativo: le possibili conseguenze del ruolo del consigliere parlamentare; 5 — Le «azioni» necessarie per adeguare e consolidare il ruolo del consigliere: la funzione dello sviluppo organizzativo e della formazione.

1 — *I nuovi orizzonti normativi in tema di ridefinizione di competenze fra organi politici e organi burocratici*

Nell'ultima fase del dibattito politico-culturale è riemerso da più parti il richiamo ai principi normativi recati dall'articolo 97 della Costituzione, che è il primo della ristretta Sezione (due articoli complessivamente) dedicata nel dettato costituzionale alla pubblica amministrazione.

Come è noto nei tre commi della norma in questione (che non è certo fra le più attuate della nostra Costituzione) sono stabiliti rispettivamente: la riserva di legge per l'organizzazione dei pubblici uffici «in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (primo comma); il principio della separazione fra sfera politica e sfera amministrativa («nell'ordinamento degli Uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari» - secondo comma); il principio dell'accesso mediante concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (terzo comma).

Ciò che più interessa ai fini del presente lavoro sono le disposizioni recate dalla seconda parte del primo comma (buon andamento e imparzialità) e la norma precisa recata nel sopra citato secondo comma. Non a caso fra l'altro è proprio su questi principi costituzionali che si è incentrato il già ricordato recente risveglio di attenzione verso l'articolo 97, vuoi nel corso delle ricorrenti discussioni sul pro-

blema delle nomine negli enti pubblici e ai vertici delle pubbliche amministrazioni, vuoi nel periodico emergere del problema della corruzione politico-amministrativa, specie ai livelli del governo locale, vuoi da ultimo nella recente conferenza stampa annuale del Presidente della Corte costituzionale che, pur prendendo spunto da una sentenza in materia di concorsi pubblici, ha richiamato la rilevanza del disposto complessivo dell'articolo costituzionale in questione.

Si tratta di una tematica che ha avuto ed ha anche precisi echi e riscontri nell'attività normativa, considerato che il principio della separazione fra attività di indirizzo, alta direzione e controllo e attività di gestione, tradotto nel secondo comma della norma costituzionale in esame, ha permeato la discussione di rilevanti disegni di legge in materia amministrativa. Basti ricordare, in primo luogo, il dibattito sulla legge n. 142 del 1990 (ordinamento delle autonomie locali), che ha avuto uno sbocco preciso nell'articolo 51 della legge (Organizzazione degli uffici e del personale). Soprattutto i primi quattro commi di tale articolo sembrano rappresentare una traduzione efficace e precisa del principio di cui al secondo comma dell'articolo 97. Al primo comma dell'articolo 51 si stabilisce infatti che i regolamenti di Comuni e Province dovranno disciplinare l'organizzazione degli Uffici «in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e *secondo principi di professionalità e responsabilità*. La norma prosegue stabilendo che «*il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'Ente*». Il principio di responsabilità si evidenzia in maniera ancora più netta nella previsione di cui al secondo comma, che sancisce che «i regolamenti si uniformano al principio per cui *i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti*». La disposizione successiva rafforza ulteriormente l'indirizzo normativo in questione, dal momento che, con formula molto innovativa rispetto alle tendenze normative sin qui in essere, stabilisce che «*spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'Ente*», specificando successivamente precise attribuzioni e responsabilità ai dirigenti in materia di concorsi, appalti, contratti. Il complemento necessario di tale impianto normativo non poteva che essere la successiva disposizione dettata dal quarto comma dell'articolo 51: «*I dirigenti sono diretta-*

mente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'Ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione». Le norme successive stabiliscono, in coerenza con la nuova configurazione della responsabilità del dirigente dell'Ente locale, il principio della temporaneità degli incarichi di direzione, legato ad un meccanismo obiettivo di valutazione dei risultati raggiunti e a una prima forma di incentivazione economica collegati agli incarichi ricoperti. Il successivo articolo 53 chiarisce il nuovo circuito del rapporto fra responsabilità politica e responsabilità amministrativa. Sotto il titolo «Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi» il primo comma sancisce infatti che «Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il *parere*, in ordine alla sola *regolarità tecnica e contabile*, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del *segretario comunale* o provinciale *sotto il profilo di legittimità*. I pareri sono inseriti nella deliberazione».

Si tratta, in sintesi, di un indirizzo normativo che trova la sua prima versione in sé abbastanza compiuta nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, ma che ha caratterizzato, come sopra accennato, anche il confronto parlamentare su altri provvedimenti di grande rilievo, come quelli relativi alla riforma degli organi del servizio sanitario nazionale e al riordinamento della dirigenza pubblica, da tempo in esame, tra vicende alterne, delle Camere, e che non hanno trovato ancora una precisa definizione legislativa.

Indubbiamente appartiene al medesimo trend normativo anche un'altra legge di grande rilievo approvata nell'estate del 1990: la legge n. 241 recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Ciò che più interessa, ai fini del presente lavoro, a parte i principi in materia di motivazione e pubblicità del procedimento, partecipazione allo stesso, semplificazione dell'attività amministrativa e in tema di accesso ai documenti amministrativi, è il capo II del testo, che reca significativamente il titolo «Responsabile del procedimento».

Le disposizioni recate dagli articoli 4 e 5 segnano infatti un passo avanti molto significativo non solo quanto a trasparenza dell'attività amministrativa, ma, per ciò che fa oggetto della nostra attenzione precipua, in termini di emersione della responsabilità propria delle strutture amministrative e dei funzionari ad esse preposti, contribuendo ad una meglio precisata delimitazione dei confini fra sfera

politica e sfera amministrativa. Proprio la mancanza di forme precise e codificate di imputazione delle responsabilità favorisce infatti, come è noto, forme di indistinzione, commistione o confusione dei ruoli. Le norme operano quindi in diretta attuazione del già ricordato secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione, tramite un dispositivo in sé chiaro e lineare: stabilita al primo comma dell'articolo 4 la necessaria determinazione da parte delle pubbliche amministrazioni dell'«*unità organizzativa responsabile*» per ciascun tipo di procedimento, «*nonché dell'adozione del provvedimento finale*», e prescritta la necessaria pubblicità di tali disposizioni (secondo comma articolo 4), l'articolo 5 sancisce la *responsabilità personale del dirigente* dell'unità organizzativa o del dipendente cui il procedimento sia stato da questi assegnato, (primo comma) stabilendo (secondo comma) che «*fino a quando non sia effettuata l'assegnazione è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa*».

Il circuito normativo si completa con la sanzione dell'obbligo di comunicazione dell'unità organizzativa competente e del nominativo del responsabile del procedimento (articolo 5, terzo comma).

Si tratta quindi di una scelta di politica legislativa netta e precisa, perché riguarda indifferentemente, attraversandola orizzontalmente, l'attività amministrativa, che, ai sensi dell'articolo 1 (che apre il Capo sui «*principi*») della stessa legge n. 241, deve essere «*retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità*, secondo le modalità previste dalla presente legge...». Siamo in presenza, dunque, di fatti normativi di per sé non poco significativi. Il principio di responsabilità diventa uno dei cardini sui quali deve ruotare l'attuazione di quel principio di «*buon andamento*» dell'amministrazione (di cui i tre criteri esplicitati nell'articolo 1 sono specificazione) fissato dal primo comma dell'articolo 97 della Costituzione.

Basti pensare al contributo diretto e indiretto che questa *actio finium regundorum* fra momento politico e momento burocratico può dare all'attuazione di tale principio, rispetto al quale, nella sua relazione introduttiva al convegno sul tema «*La burocrazia parlamentare* (funzioni, garanzie e limiti), Massimo Severo Giannini annotava la totale disattenzione della dottrina e della giurisprudenza (<sup>1</sup>). Egli rilevava in proposito che «*l'analisi scientifica dell'articolo 97 ha condotto ad affermare che l'espressione «buon andamento» è una espressione atecnica, perché «buon andamento» significa «efficacia», che*

a sua volta significa misurabilità dei flussi di lavoro, misurabilità della produttività del lavoro, misurabilità di quella che gli scienziati dell'amministrazione chiamano efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione». L'illustre studioso sottolineava quindi che «il principio dell'articolo 97 non ha avuto alcuna pratica attuazione in sede organizzativa» e che... «vi è un rifiuto dei giudici di vedere in questo enunciato costituzionale un principio di carattere vincolante», concludendo che «siamo quindi di fronte ad un vuoto quasi assoluto».

Si tratta di tematiche su cui si avrà occasione di ritornare per quanto attiene alle questioni organizzative riferite all'ordinamento interno dell'amministrazione della Camera. Per quanto interessa qui rilevare, va sottolineato il contributo che disposizioni normative quali l'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e gli articoli 4 e 5 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 possono offrire anche ai fini di una maggior specificazione del principio del «buon andamento», oltre a quello di «responsabilità» e, tramite essi, anche a quello di «imparzialità» dettati dall'articolo 97 della Costituzione.

Altra questione è quella della traduzione concreta, nella vita quotidiana delle amministrazioni, dei nuovi principi normativi, che riguarda un processo in corso proprio in questa fase, e che certamente incontrerà ostacoli, opposizioni, vischiosità, reazioni frenanti sia negli organi politici, sia negli organi burocratici.

## 2 — *Peculiarità della questione nell'organizzazione interna della Camera: l'emersione del principio della separazione fra direzione politica e gestione amministrativa*

La forte emersione della tematica al centro dell'articolo 97 della Costituzione non poteva non avere echi e riscontri precisi — con le specificità e le peculiarità proprie di un organo ad autonomia costituzionalmente garantita — anche nell'ordinamento interno della Camera. In questa sede, date per acquisite molte delle questioni relative alla tematica della separazione tra funzione di indirizzo e controllo e funzione di amministrazione attiva-gestione peculiari della nostra amministrazione, si intende sottolineare il grande rilievo assunto recentemente dalla questione in alcuni momenti particolarmente significativi della vita della Camera-apparato: il dibattito svoltosi nelle sedute del 20 e del 27 settembre 1989 in sede di Ufficio

di Presidenza sulle linee programmatiche di fondo dell'Amministrazione, a seguito dell'insediamento del nuovo assetto di vertice; il successivo dibattito sul bilancio interno della Camera per il 1990; le ultime due Relazioni sullo stato dell'amministrazione. Nelle comunicazioni rese il 20 settembre 1989 in sede di Ufficio di Presidenza<sup>(2)</sup> il Segretario generale sottolineava fra l'altro che «è indispensabile potenziare l'iniziativa progettuale e propositiva dell'Amministrazione, al duplice scopo, da un lato, di esaltare al massimo correttamente, pur nella consapevolezza dei suoi limiti, il ruolo dell'Amministrazione nel rapporto con gli organi di governo politico e, dall'altro, di fornire il supporto indispensabile per rafforzare il ruolo di governo dell'Ufficio di Presidenza»... Nella successiva discussione il tema è riecheggiato in vari interventi, tra cui, ad esempio quelli dell'onorevole Teodori, che ha rilevato fra l'altro che «è indispensabile una ristrutturazione che separi nettamente la funzione di controllo da quella gestionale e quella amministrativa da quella esercitata dagli organi politici», e dall'onorevole Lanzinger, che ha richiamato «la necessità di tenere distinti i ruoli dell'amministrazione e degli organi politici — cui spettano compiti di controllo, sovrintendenza e di indirizzo sull'attività gestionale di quella». Prima dell'approvazione delle relazioni del Segretario generale e del Segretario generale aggiunto è il questore Sangalli, a nome del Collegio dei questori, a sottolineare «l'esigenza di una netta distinzione tra indirizzo politico e responsabilità gestionale»<sup>(3)</sup>.

Ma, come sopra accennato, la conferma della rilevanza attribuita al principio in questione si avrà col successivo dibattito sul bilancio interno della Camera per l'anno finanziario 1990 e per il triennio 90-92. È lo stesso questore Sangalli, nella relazione svolta a nome del Collegio dei questori, a porre la materia al centro della discussione. Sembra opportuna una citazione testuale di tutto il passaggio ad essa relativo. Premesso che «lo sforzo principale si è indirizzato ad interventi di grande respiro sul corpo dell'amministrazione» egli rileva che «la struttura deve qualificarsi sempre di più come partecipante attiva del mutamento... A quest'ultima si richiede maggiore capacità di iniziativa, forza di realizzazione, spirito innovativo, nell'ambito di un indirizzo generale capace di indicare gli obiettivi ultimi dell'azione amministrativa»... «Ebbene, anche in questo campo si è innovato pur nel rispetto di una continuità che va salvaguardata. Si è innanzitutto mantenuto fermo il fondamentale principio della sepa-



*razione fra direzione politica e gestione amministrativa.* Si è seguita questa strada maestra nella radicata convinzione che essa è garanzia di trasparenza e di efficienza. Non si dimentichi, infatti, che solo così sarà possibile mantenere divisi ruoli e compiti che restano distinti e procedere quindi ad una chiara e netta individuazione delle responsabilità di ciascuno». Quasi a sottolineare il peso attribuito a tale linea di indirizzo, il questore Sangalli proseguiva rilevando che *«questo del resto è il segnale "forte" della più moderna cultura politica. E da questa linea il Collegio dei questori non intende deflettere.* La nuova configurazione della struttura dell'Amministrazione, che sarà completa con il quadro della unità operative, è stata modellata in sintonia con questi principi, ai quali del resto stanno adeguandosi le norme regolamentari che disciplinano la quotidianità della vita amministrativa» (4).

D'altronde la questione era già emersa con plastica chiarezza nella prima Relazione sullo stato dell'Amministrazione presentata dal Segretario generale il 7 novembre 1989 a seguito dell'insediamento del nuovo assetto di vertice dell'Amministrazione (e della già ricordata discussione in sede di Ufficio di Presidenza) (6). Basti ricordare il passaggio in cui viene rilevato che «si è chiesta una più precisa definizione dei compiti e delle responsabilità propri degli organi di governo politico da un lato e della struttura amministrativa dall'altro, prevalentemente di indirizzo e di controllo le prime, essenzialmente gestionali, in ambiti definiti di autonomia, le seconde, anche se è indubbio che l'Amministrazione dovrà contribuire alla stessa funzione di indirizzo con una propria attività di studio, di progettazione e di proposta». La conseguenza immediata che nel medesimo documento se ne traeva veniva espressa in termini molto netti e precisi: «Ne deriva la necessità di una incisiva riforma del regolamento di amministrazione e di contabilità e quindi, in definitiva, della stessa forma di governo interno dell'Amministrazione nel suo complesso».

Si tratta di un punto su cui si avrà occasione di tornare successivamente, per il rilievo significativo che assume ai fini delle nostre considerazioni.

Un altro elemento connesso alla problematica in esame che assume grande rilievo nella citata relazione è quello del rafforzamento «dell'intero apparato burocratico». Nel presentare e motivare i lineamenti del nuovo assetto dell'amministrazione a seguito dell'ultima riforma, si sottolinea infatti che l'istituzione della nuova figura di

Segretario generale aggiunto «si iscrive nella linea di consentire, con un rafforzamento delle funzioni di direzione e di coordinamento adeguato alla crescente complessità della struttura, una governabilità e una conseguente *reductio ad unum* dell'intero apparato burocratico». Rilevato successivamente che «con l'istituzione della nuova figura di Segretario generale aggiunto... titolare di competenze proprie e non delegate, si è riconosciuta quell'autonomia gestionale che il settore amministrativo reclama in forza della crescente ampiezza e delicatezza dei compiti che è chiamato a svolgere»..., segue un'interpretazione di indiscutibile valore ricognitivo della funzione del rinnovato assetto di vertice: «con questa riforma l'Ufficio di Presidenza ha voluto sottolineare che proprio l'accresciuto rilievo acquisito negli ultimi anni dal comparto amministrativo richiedeva l'individuazione di nuove formule organizzatorie idonee a garantire una più efficace capacità di guida e di indirizzo dell'intero settore».

Il forte rilievo acquisito dalle problematiche di tipo amministrativo-gestionale nei documenti, negli atti e nei momenti più significativi per la vita dell'Amministrazione, trova conferma nella successiva Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il 1990, la cui presentazione è di soli otto mesi successiva alla Relazione per l'89<sup>(6)</sup>; ciò è riscontrabile sia nell'impianto del documento stesso, sia negli orientamenti di fondo enucleati nella Premessa, sia nell'accentuazione e nello sviluppo ulteriore degli indirizzi e degli orientamenti sin qui evidenziati. Nella premessa ad esempio viene sottolineato con forza «lo sforzo crescente dell'Amministrazione... di offrire il contributo progettuale necessario per la formulazione di indirizzi e obiettivi alla gestione, che orientino con chiarezza le linee di sviluppo dell'apparato, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dei servizi da offrire»: si tratta di una precisa e chiara esplicitazione, non a caso collocata in testa al documento ufficiale annuale sugli indirizzi dell'Amministrazione, di una delle funzioni principali cui l'Amministrazione stessa è chiamata sulla base della già registrata tendenza ad una progressiva maggiore assunzione di responsabilità di proposta, oltre che di gestione.

Per quanto più direttamente attiene ai profili gestionali, nella prima parte del documento, dedicata al settore amministrativo, si ritrova una organica puntualizzazione delle implicazioni dei nuovi indirizzi sopra evidenziati, a cominciare dall'esigenza di favorire forme più compiute di emersione delle responsabilità della componente

burocratica. Sia consentito evidenziare, fra gli altri, questo passaggio, che sembra risultare il più significativo di tale indirizzo: richiamata «l'esigenza primaria di accentuare ed affinare specifici profili di managerialità, e, più in generale, di favorire la diffusione, in seno all'Amministrazione, di una cultura più attenta ai peculiari aspetti gestionali che una istituzione complessa come la Camera dei deputati presenta», ne consegue che sarà in tal modo possibile rimuovere molte delle cause che hanno comportato una azione amministrativa caratterizzata, al fondo, da una non completa apertura verso le esperienze esterne e, pertanto, *spesso articolata secondo criteri di tipo artigianale, intesi a privilegiare ad ogni modo l'efficacia rispetto all'efficienza*».

Tale emersione chiara e precisa del concetto di managerialità e del problema del rapporto fra efficacia ed efficienza, evidenzia le nuove sfide poste all'Amministrazione e, per essa, soprattutto ai funzionari parlamentari, chiamati ad una nuova configurazione del loro ruolo tramite un allargamento e arricchimento delle conoscenze, capacità e competenze ad essi richieste.

### 3 — *La nuova centralità della dimensione organizzativo-gestionale*

Gli anni '89 e '90 hanno segnato quindi, in corrispondenza con il processo di attuazione e completamento della riforma amministrativa del settembre 1988, l'emergere progressivo e in termini rinnovati della problematica organizzativo-gestionale come snodo essenziale per l'adempimento da parte dell'Amministrazione della propria missione di servizio agli organi parlamentari. Il fatto che questo sia avvenuto in un quadro di forte sottolineatura del principio della separazione fra momento politico e momento amministrativo, tramite una ridefinizione del «circuito» secondo cui agli organi amministrativi compete un ruolo di impulso e di gestione, sulla base degli indirizzi e degli obiettivi dettati dagli organi politici competenti, arricchisce indubbiamente il significato della nuova centralità che la dimensione organizzativo-gestionale viene ad assumere. La ridefinizione dei confini e la puntualizzazione del circuito fisiologico di proposta-decisione-attuazione-controllo delle scelte che configurano la vita quotidiana dell'Amministrazione implica indubbiamente una nuova configurazione delle responsabilità degli stessi consiglieri parlamentari.

Non a caso si sta parlando di centralità della *dimensione* organizzativo-gestionale, in quanto la si vuole intendere come rinnovata «coloritura» che deve caratterizzare i modi, le forme, lo «stile» di predisposizione ed erogazione dei servizi resi agli organi parlamentari, a prescindere dagli ambiti in cui essi si collocano nella ormai consolidata tripartizione interna all'Amministrazione (area legislativa, area della documentazione, area amministrativa). Sarebbe infatti riduttivo tradurre gli elementi di novità intrinseci agli orientamenti richiamati nei paragrafi precedenti nel senso dell'esigenza di un mero rafforzamento dei servizi afferenti all'area amministrativa. Indubbiamente da essi può venire un contributo più immediato a forme di organizzazione più efficienti ed efficaci, così come in ambito amministrativo la ridefinizione del circuito della responsabilità assume implicazioni più dirette, ma ciò che qui si vuole sottolineare è l'esigenza di un nuovo attributo che riguardi tutta l'Amministrazione, tramite la diffusione della nuova *dimensione* intesa come linfa che attraversi tutti i vasi e la rete capillare dei servizi resi, nelle diverse strutture organizzative in cui si collocano.

Forse una breve e sommaria ricognizione delle diverse fasi che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'Amministrazione può aiutare a cogliere meglio il significato di quanto qui si vuole sottolineare. Seguendo la linea interpretativa tracciata nelle relazioni di Enzo Cheli e Fernando Pinto al convegno del giugno '81 su «la burocrazia parlamentare» (7), l'evoluzione dell'apparato al servizio della Camera può essere letta sulla base della diversa rilevanza attribuita nelle differenti fasi storiche alle diverse tipologie di servizi resi al corpo parlamentare. Se nel corso di tutta la fase statutaria si riscontra una centralità della funzione «notarile», nelle sue diverse specificazioni di resocontazione, certificazione dei dibattiti e di garanzia, accoppiata alla funzione di assistenza procedurale; se nel corso degli anni '60, e specie dopo la riforma dei regolamenti del '71, assume maggiore rilevanza la stessa funzione di assistenza procedurale e matura il rafforzamento della funzione di documentazione e di informazione, a supporto anche dell'elaborazione dei testi normativi (cui si attribuiscono un ruolo ed un significato sempre più strategico per un Parlamento che man mano arricchiva le sue funzioni); nella fase in corso si può affermare che un «ruolo chiave» compete alla dimensione organizzativo-gestionale. Con ciò non si intende operare una mera comparazione di pesi relativi dei diversi servizi (nel senso di unità

organizzative), né stabilire alcuna graduatoria nel tipo di servizi richiesti dal corpo parlamentare. È chiaro infatti che, ad esempio, la funzione di documentazione, di informazione verso l'interno e verso l'esterno il supporto all'attività conoscitiva, di controllo, di inchiesta, il supporto alla tecnica normativa, continuano ad avere peso strategico nella gamma dei servizi resi, ma solo con l'ausilio di adeguate tecniche organizzative, di congrui modelli gestionali, di idonee dotazioni tecnologiche, l'offerta di tali servizi potrà essere adeguata alla domanda esplicita ed implicita, attuale e futura. Non a caso in uno dei passaggi già citati dell'ultima Relazione sullo stato dell'Amministrazione si parlava di «criteri di tipo artigianale»: forse infatti la soglia di passaggio in cui si trova l'Amministrazione è quella in cui — per riprendere il gergo della Relazione — la tradizionale *efficacia* del servizio può essere garantita solo se accompagnata ad un nuovo tipo di *efficienza*, da conseguire per l'appunto tramite una nuova *dimensione organizzativo-gestionale*.

Nel paragrafo successivo verrà meglio precisata l'esigenza di una nuova configurazione del rapporto fra efficacia e efficienza, come emerso in una recente indagine sul sistema organizzativo dell'Amministrazione, ma ciò che qui importa sottolineare è che sembra proprio questo il «guado» che occorre attraversare, pur scontando i ritardi che ogni processo di questo tipo in ogni organizzazione comporta.

Si tratta di un «attraversamento» in corso da tempo, proprio mentre il «guado» di per sé si arricchisce man mano di nuove complessità e mentre per un processo fisiologico le aspettative di nuovi e migliori servizi aumentano con il ritmo accelerato ad esse impresso dai tempi veloci di evoluzione connessi alla «società dell'informazione». Già nel 1981 Enzo Cheli, nella relazione sopra menzionata, nel soffermarsi sulla «difficoltà di adeguamento delle strutture serventi camerali alle variazioni di ruolo politico e istituzionale espresse dal Parlamento», riteneva che «le cause della sfasatura che, con riferimento all'esperienza repubblicana, è dato constatare (...) possono essere varie: possono riferirsi a fattori di vischiosità presenti nella vita di ogni apparato amministrativo, ma possono anche derivare dalla scarsa attenzione che le forze politiche ed i tecnici delle istituzioni hanno sinora prestato alla misurazione del grado di incidenza del rapporto fra funzionalità delle Camere, come organismi politici, e comportamenti degli apparati serventi camerali», precisando che «non è... esagerato riconoscere che proprio attraverso il rapporto che

corre tra le Camere e i propri apparati interni passa uno dei momenti rilevanti per la definizione di qualsivoglia strategia istituzionale condotta intorno al potenziamento del ruolo e della forza del Parlamento».

La «scarsa attenzione» rilevata dall'autorevole studioso non sembra attagliarsi al processo innescato specie nell'ultimo biennio, ma perlomeno qualche forma di «vischiosità» sembra permanere. È quella ben nota di vischiosità che avvolge la fase di passaggio dalle dichiarazioni di intenti, dalle formulazioni dei principi, dalla approvazione degli indirizzi, alla loro traduzione in norme regolamentari, in procedure organizzative, in comportamenti concreti. Basti riferirsi, per le norme regolamentari interne, a quella «incisiva riforma del Regolamento di amministrazione e contabilità», indicata nella Relazione per l'89 come strumento idoneo a tradurre nei regolamenti interni (e nei comportamenti) la nuova ripartizione dei compiti fra organi di governo politico e struttura amministrativa. È in corso ormai da vari anni un lento e faticoso processo di rielaborazione di tale normativa interna, che sembra essere giunto ad uno stadio avanzato, ma che non ha ancora dato alla luce un risultato visibile.

Nè i principi più volte ricordati hanno ottenuto piena traduzione nel Regolamento dei servizi e del personale, in quanto, nella linea di continuità seguita nel passaggio dal regolamento del '46 a quello del '64, per giungere fino alla riforma del 1981, le modifiche intercorse fino al settembre 1988, con le integrazioni e le deliberazioni attuative sopravvenute fino al dicembre '90 (deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 9 ottobre '90 sulla ripartizione dei Servizi in Uffici e piano di ripartizione in unità operative approvato il 6 dicembre '90 dal Collegio dei Questori) non hanno certo riguardato l'impianto del Regolamento stesso, né sono tali da incidere sul rapporto fra responsabilità politica e responsabilità amministrativa nel quadro dell'ordinamento interno della Camera.

Del resto la tipizzazione dei contenuti professionali della figura del consigliere parlamentare dettata nel Regolamento dei servizi e del personale <sup>(8)</sup> sembra risultare di per sé sufficientemente rappresentativa. Il livello qualitativo dell'*autonomia* ad essa attribuito («ideazione delle formule di lavoro e dei moduli organizzativi idonei al conseguimento degli obiettivi»), così come la definizione del tipo di *responsabilità* («per le decisioni assunte in relazione al singolo servizio prodotto e all'efficienza complessiva dell'unità di lavoro») sem-

brano configurare una cornice ancora idonea a ricomprendere i nuovi stimoli e le nuove aspettative di servizi che agiscono sui consiglieri parlamentari.

Non sembra dunque strettamente necessaria l'introduzione di modifiche regolamentari riferite a tali norme, al fine di incentivare e favorire l'evoluzione della figura professionale nel senso di un arricchimento della dimensione organizzativo-gestionale e di un allargamento della responsabilità-tipo ad essa attribuita. Eventualmente potrebbe invece rivelarsi utile, una più precisa e puntuale definizione nello stesso Regolamento della figura del *consigliere parlamentare della professionalità generale*, tramite integrazioni e specificazioni che definiscano più compiutamente il ruolo organizzativo che questi è chiamato ad interpretare.

#### 4 — *Luci e ombre del sistema organizzativo: le possibili conseguenze sul ruolo del consigliere parlamentare*

Al di là del Regolamento dei servizi e del personale, e preso atto del lento processo di riforma in corso per il Regolamento di amministrazione e di contabilità, gli ambiti di intervento più propri per favorire la traduzione in concreto degli indirizzi di politica dell'Amministrazione in precedenza evidenziati sono indubbiamente quelli relativi al sistema organizzativo interno, vuoi che si debbano poi tradurre in nuove normative interne, vuoi che riguardino procedure organizzative, metodologie di lavoro, gestione delle risorse, a prescindere da nuove definizioni normative.

Soccorrono in proposito le risultanze della recente «Indagine sul sistema organizzativo dell'Amministrazione della Camera dei deputati», così come sintetizzate nel documento di «considerazioni conclusive» presentato il 29 marzo '90 e successivamente discusso in un seminario con i membri dell'Ufficio di Presidenza, i vertici dell'Amministrazione e i consiglieri capi dei servizi (?).

Nella premessa al documento, si trova la «chiave» per comprendere meglio la specificità del rapporto fra *efficacia* ed *efficienza* relativamente all'amministrazione della Camera: precisato che «le conclusioni e i suggerimenti si riferiscono al modo ottimale con cui le risorse debbono essere impiegate ed articolate per massimizzare l'efficienza dell'Amministrazione», si esplicita il nesso tra le due dimensioni: «da

un lato il livello di efficienza non può essere determinato prescindendo dalla missione e dall'efficacia richiesta nella prestazione del servizio; d'altro canto il modo con il quale sono organizzate, articolate e gestite le risorse (il sistema «Azienda») incide in modo significativo sulla qualità e sul livello di servizio prestato, cioè in sostanza determina il grado di compimento della missione (l'efficacia)».

Fra i punti schematicamente indicati come «criticità» nelle «conclusioni generali» dell'indagine, si ritiene opportuno evidenziare, in quanto strettamente attinenti all'oggetto di queste riflessioni, i seguenti: «una cultura aziendale la quale tende a far prevalere l'efficacia rispetto all'efficienza; un elevato grado di cultura professionale in materie giuridiche e regolamentari (inerenti in primo luogo al processo di formazione delle leggi - in particolare da parte dei consiglieri parlamentari) al quale non si accompagna una corrispondente capacità gestionale (tecniche di management); un avanzamento nelle carriere basato principalmente su «verifiche professionali» e sull'anzianità anziché sul raggiungimento di specifici obiettivi o meriti».

La diagnosi di tali criticità relative alla figura del consigliere parlamentare è ulteriormente precisata successivamente, nelle risultanze di sintesi dell'analisi dei servizi campione.

«Il livello culturale e professionale del personale, con particolare riferimento ai *consiglieri parlamentari*, ma anche ai livelli inferiori, è molto elevato; la cultura dominante è però di tipo giuridico-procedurale, rivolta al processo legislativo, mentre è meno sviluppata una cultura orientata agli aspetti di gestione delle risorse umane ed a quelli organizzativo-gestionali; tale cultura permetterebbe di coniugare una giusta tensione verso l'efficacia con una più puntuale attenzione all'efficienza».

Sembra dunque di trovarsi di fronte ad un indubbio parallelismo, legato da un oggettivo rapporto di coerenza, fra le risultanze emerse da tale diagnosi affidata a consulenti di organizzazione e la ricognizione emersa nelle discussioni e nei documenti di indirizzo per l'Amministrazione in precedenza richiamati: il principale punto di comunanza sta indubbiamente nella «crucialità» attribuita alla dimensione organizzativo-gestionale, sia in quanto componente ormai necessaria del «bagaglio professionale» del consigliere parlamentare, sia in quanto fabbisogno di tutta l'Amministrazione. Ma nell'analisi AS-SCO emerge un elemento ulteriore, di grande rilievo per quel percorso evolutivo che la figura del consigliere parlamentare dovrà



seguire ai fini della traduzione delle nuove scelte di indirizzo nei «rami» e negli snodi dell'Amministrazione: *il sistema organizzativo vigente di per sé non incentiva, né favorisce quelle forme di responsabilizzazione, o quella nuova emersione di responsabilità operative, non escluse dall'articolo 31 del Regolamento dei servizi e del personale e richieste dai nuovi indirizzi di politica dell'Amministrazione.*

Basti richiamare, per quanto attiene alla «gestione delle risorse umane», la sottolineatura che: «Una certa inadeguatezza nella valutazione delle prestazioni, attualmente non legata al raggiungimento di obiettivi programmati e concordati, comporta una scarsa valorizzazione del merito, facendo prevalere un certo automatismo nelle carriere», cui segue la constatazione che «Attualmente l'avanzamento nelle carriere, in assenza di un efficace sistema di valutazione e monitoraggio delle *performance*, è basato sulle «verifiche professionali» e sull'anzianità anziché sul raggiungimento di specifici obiettivi o meriti e sulle esigenze complessive dell'Amministrazione della Camera».

Non meno significative, in proposito, sono le annotazioni relative al «controllo». «Mentre da tempo è stato avviato un sistema di riscontro e controllo in corso d'esercizio sull'andamento delle spese a valere sui singoli capitoli di bilancio, non esiste, né a livello di servizio, né a livello centrale, un monitoraggio (sistema di report) che tenga costantemente sotto controllo l'evolversi dei costi analizzati secondo l'unità organizzativa di origine; tale situazione rende impossibile un'efficiente gestione per progetti-obiettivi, nonché una corretta valutazione del rapporto tra costi e benefici, anche con riferimento alle spese per il personale».

Se si considera che il primo degli «obiettivi di carattere generale verso i quali l'Amministrazione potrebbe tendere, tramite opportune strategie di cambiamento organizzativo» esplicitati nell'analisi AS-SCO viene indicato in «una più estesa attività di supporto all'attività parlamentare di livello qualitativamente ancora più elevato», ne discende che i punti di debolezza evidenziati — riconducibili come già rilevato a carenze della dimensione gestionale-organizzativa — agiscono in senso frenante rispetto alla «missione» principale dell'Amministrazione. Tali limiti del modello di organizzazione e gestionale delle risorse umane, organizzative, tecnologiche e finanziarie non possono evidentemente non riprodursi nelle stesse modalità di esercizio delle proprie funzioni da parte dei consiglieri parlamentari.

Lungi dal formulare valutazioni, né tanto meno giudizi sull'interpretazione del ruolo professionale, e senza alcuna pretesa di elaborare una diagnosi del comportamento organizzativo, si possono di seguito delineare a titolo esemplificativo alcune delle conseguenze legate ai ritardi nella traduzione operativa del principio di responsabilità e alle carenze della dimensione organizzativo-gestionale.

La naturale e fisiologica contiguità del ruolo del consigliere della professionalità generale al ruolo del responsabile (o dei componenti) dell'organo parlamentare al quale presta il suo servizio rende ancora più delicata e complessa l'equazione fra domanda e offerta di servizio, nel già accennato quadro di forte evoluzione quantitativa e qualitativa delle aspettative di servizi. Riprendendo l'immagine del «guado», si potrebbe osservare che nella costellazione di organi e funzioni assistite da consiglieri, in tutte e tre le aree in cui si articola l'Amministrazione, si riproducono una serie di piccoli «guadi» in cui il già complesso equilibrio fra momento politico e momento burocratico è sottoposto alla sfida delle nuove istanze, mentre non si è ancora consolidato un modello (e uno stile) nuovo di offerta di servizi. Una delle conseguenze può essere allora quello che, mutuando il linguaggio da quello degli esperti di organizzazione, si può chiamare «effetto nicchia»: cioè una interpretazione effettiva del ruolo ristretta all'esercizio delle mansioni strettamente necessarie e imprescindibili. Ciò implica da un lato il rischio di una netta compressione della gamma dei servizi resi, rispetto alla domanda sia implicita che esplicita, dall'altro la retrocessione dagli spazi di competenza che competono al consigliere, con l'assunzione di una dimensione da «funzionario di sportello», che percepisce, filtra e decodifica le domande, eventualmente assicurando ottimi livelli di risposta, ma che si attiva quasi esclusivamente su domanda.

Certo, uno stile di interpretazione del ruolo come quello qui ipotizzato non comporta il rischio di debordare dai «confini», né espone ai rischi che sempre comportano gli atteggiamenti di tipo «evolutivo-propositivo», ed implica una più facile salvaguardia della cornice di assoluta imparzialità che deve avvolgere le funzioni del consigliere parlamentare.

A fronte di tali «benefici» vanno evidenziati però una serie di «costi»: la parziale retrocessione dall'ambito di competenza genera «zone grigie» che possono essere colmate o da «vuoti di servizio» o da interventi di supplenza ad opera di chi agisce nelle zone conti-

gue; lo «stile di sportello» pregiudica l'esercizio di quella funzione di stimolo, di proposta, richiesta dai menzionati nuovi indirizzi di politica dell'Amministrazione; in un quadro di «neutralità passiva» viene meno quella dimensione di «imparzialità attiva» propria di una figura professionale chiamata a svolgere ricognizioni e istruttorie in fase di proposta, oltre che ad eseguire o attuare decisioni, a fornire stimoli e impulsi, ad assumersi responsabilità operative.

Su un altro versante le interpretazioni riduttive del ruolo e l'indeterminatezza della gamma delle responsabilità incidono negativamente su una serie di abilità e capacità sempre più essenziali per rispondere alla nuova domanda esplicita ed implicita di servizi: si evidenziano fra le altre l'attivazione di fonti documentali e informative, l'organizzazione di risorse (umane, tecnologiche, organizzative), la «risoluzione dei problemi» e la comunicazione verso l'interno e verso l'esterno.

Si tratta di una ricostruzione per cenni e per spunti, senza alcuna pretesa di completezza né di piena rappresentatività, sui possibili rischi connessi ad una complessa transizione che coinvolge una figura professionale in cui la sfida dell'innovazione agisce con ritmi necessariamente più sostenuti del ritmo di adeguamento-cambiamento dell'Amministrazione. Non a caso in una recente pubblicazione il Segretario generale aggiunto rileva che «Abbiamo infatti verificato una certa mancanza di corrispondenza tra le regole della gestione e le forme dell'organizzazione. La maggior parte del personale della Camera, ai diversi livelli di responsabilità, ha potenziato i contenuti professionali delle proprie mansioni o funzioni, "trascurando" o "delegando" gli aspetti gestionali». Aggiunge quindi: «Riteniamo che l'apertura di una finestra sul versante organizzativo consente di gettare lo sguardo verso il più ampio orizzonte della managerialità»<sup>(10)</sup>.

5 — *Le «azioni» necessarie per adeguare e consolidare il ruolo del consigliere: la funzione dello sviluppo organizzativo e della formazione.*

Il quesito a questo punto riguarda proprio il come supplire a quella «mancanza di corrispondenza tra le regole della gestione e le forme dell'organizzazione», con il «fuoco» dell'obiettivo centrato sulla figura del consigliere parlamentare.

La citata indagine ASSCO formula alcune direttrici di azione principali, non a caso mirate al rafforzamento della dimensione organizzativo-gestionale e alla diffusione di strumenti e procedure tali da favorire e incentivare la tendenza all'assunzione di responsabilità. Sia concesso qui evidenziarle per cenni sintetici: «lo sviluppo e il potenziamento delle funzioni inerenti alla gestione del personale... al fine di adeguare le capacità professionali alle esigenze future della Camera dei deputati», con specifiche indicazioni degli strumenti coerenti con questo obiettivo, quali «l'elaborazione di un piano delle carriere, la formulazione di programmi di formazione ed aggiornamento e l'implementazione di sistemi di valutazione del personale coerenti»; «una maggiore delega e responsabilizzazione del personale verso il raggiungimento di obiettivi specifici... tramite una riduzione dei controlli burocratici a favore di controlli incentrati sul raggiungimento dei risultati, collegati ad una gestione per obiettivi»; «l'implementazione di un sistema di controllo di gestione» e «... una maggiore diffusione all'interno della Camera dei deputati di metodologie, tecniche e forme organizzative impiegate per la gestione di progetti»<sup>(11)</sup>.

Il fatto che tali indirizzi siano emersi a seguito di una scelta dell'Amministrazione di procedere ad una analisi del sistema organizzativo svolta tramite approcci e metodologie tradizionalmente non proprie degli apparati pubblici, e che le risultanze dell'indagine, con le conseguenti indicazioni di intervento, siano state discusse in un seminario con i membri dell'Ufficio di Presidenza, configura di per sé una scelta di favorire il cambiamento organizzativo. Il problema consiste a questo punto nell'individuazione delle «pietre» che possono comporre il «tracciato» che consente l'attraversamento del «guado». Per ciò che riguarda le «azioni» che implicano il ricorso a modifiche dei regolamenti interni, già si è fatto cenno alla difficile incubazione, da tempo in corso, del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, chiamato a ridisegnare nella gestione della Camera-Amministrazione i confini delle responsabilità (e a contribuire alla «riforma della forma di governo interna») <sup>(12)</sup>. Per quanto attiene alla tipizzazione dei contenuti professionali della figura del consigliere della professionalità generale, già si è ipotizzata l'esigenza di una eventuale più precisa e più congrua definizione nel Regolamento dei servizi e del personale, utile anche al fine di rimarcare in modo più netto le responsabilità peculiari che ad essa competono rispetto al personale delle altre professionalità e degli altri livelli.

Quanto ai modi di esercizio delle proprie funzioni da parte dei consiglieri, in relazione alle componenti più latenti o meno esplicite del ruolo, si potrebbe ipotizzare il ricorso a metodologie recentemente diffuse in altri ambiti organizzativi, quali la diffusione di codici deontologici o di indirizzi interpretativi della posizione professionale. Se strumenti di questo tipo possono avere effetti positivi in termini di legittimazione, supporto e certezza di riferimenti per i soggetti interessati, ci sarebbe però il rischio di irrigidire in tal modo le naturali forme di flessibilità e «personalizzazione» connesse al ruolo del consigliere, che richiede fisiologicamente spazi discrezionali di interpretazione.

Tra le «azioni» necessarie, assume quindi rilevanza quella riservata alle leve dello sviluppo organizzativo e della gestione delle risorse umane, da orientare nel senso della diffusione e incentivazione della attitudine all'assunzione di responsabilità. Entrano in considerazione quindi tipologie di intervento già in parte emerse, in modo più o meno esplicito: gestione per progetti-obiettivi-risultati accompagnata da forme adeguate di monitoraggio (auditing organizzativo), fino a elementi di controllo di gestione, tramite forme di report e introduzione parziale e selettiva di tecniche di budget; sistemi di valutazione delle prestazioni e del potenziale, pianificazione delle carriere e strumenti e metodi di incentivazione, a cominciare dai consiglieri parlamentari. Per tale via sembra possibile tessere nella trama dell'Amministrazione l'ordito della responsabilizzazione, mantenendo quegli aspetti di elasticità e flessibilità necessari per un'amministrazione di staff parlamentare.

È da chiedersi in proposito se con la recente attuazione della riforma dell'Amministrazione, tramite le già richiamate deliberazioni attuative dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei Questori, al di là degli effetti positivi (anche quanto a maggiore diffusione della responsabilizzazione) in precedenza ricordati, non si sia giunti ad una «confezione» troppo «aderente» della mappa degli uffici e delle unità operative, con i connessi rischi di irrigidimento, di perdita di elasticità e di flessibilità delle strutture, di scarso orientamento al risultato. Si tratta di un elemento da considerare nel corso della fase di prima sperimentazione, per non disperdere i benefici che potrebbero derivare, in termini di funzionalità e di livello di servizi resi, da una progressiva introduzione nel modello di elementi di gestione per progetti-obiettivi-risultati.

Quanto alla «leva» delle risorse umane, nel campo della formazione è possibile riscontrare sintomi e prodromi di un indirizzo orientato verso l'introduzione di nuovi stimoli alla responsabilizzazione tramite programmi e interventi di formazione diretti ai consiglieri parlamentari. Come è noto, già con la riforma del Regolamento dei Servizi e del personale dell'81, la formazione e l'aggiornamento del personale era stata posta tra gli obiettivi primari dell'Amministrazione<sup>(13)</sup>: la reale attuazione di tale indirizzo ha avuto però, specie per quanto attiene ai consiglieri parlamentari, una lunga fase di difficile incubazione.

Nel «piano triennale per gli indirizzi strategici della formazione» recentemente formulato dal Servizio del personale, si possono notare sia un salto di qualità nella stessa funzione attribuita alla formazione, riscontrabile in indirizzi innovativi e opzioni coerenti con le nuove linee di politica dell'Amministrazione, sia orientamenti conseguenti dettati per la formazione dei consiglieri parlamentari. Quanto al primo aspetto, tra le «ragioni» che stanno alla base del piano viene infatti evidenziata con forza l'esigenza di «*supportare con azioni formative coerenti il processo di cambiamento organizzativo in atto*», come enucleabile dalle ricordate comunicazioni rese dal Segretario generale e dal Segretario generale aggiunto all'Ufficio di Presidenza il 20 settembre '89, in precedenza ampiamente richiamate. Quanto al secondo aspetto, alla formazione si attribuisce, in coerenza con tale opzione di fondo, la funzione di «strumento fondamentale per favorire lo sviluppo di *capacità e comportamenti gestionali* comuni e trasversali ai settori» e di «concorrere a rinforzare la cultura organizzativa e il sistema dei valori che orientano il comportamento organizzativo di tutti», preso atto delle carenze emerse da un consuntivo ragionato sulle attività di formazione svolte fra l'85 e l'89<sup>(14)</sup>.

La traduzione dell'esigenza di sviluppare e sostenere la dimensione organizzativo-gestionale, come fabbisogno cruciale e area critica per l'Amministrazione, non poteva essere più netta e precisa. Fra le opzioni che ne discendono, la principale è quella di «proporre un programma di formazione istituzionale che coinvolga i diversi livelli di responsabilità dell'Amministrazione in attività di formazione finalizzata a fornire competenze, cultura e stili manageriali comuni e coerenti con i bisogni sia delle persone che dell'organizzazione».

Quanto agli orientamenti per la formazione dei consiglieri, nella tipologia delle attività formative si attribuisce priorità alla «forma-

zione manageriale», «finalizzata a trasmettere sensibilizzazione e competenza sulle responsabilità manageriali e sulle modalità di gestione delle risorse umane, organizzative, tecnologiche e finanziarie», con successiva indicazione delle aree tematiche. Di conseguenza, il «programma istituzionale per la gestione delle risorse», rivolto a consiglieri delle tre aree (legislativa, documentale, amministrativa), verterà su «temi di carattere gestionale e organizzativo» da selezionare annualmente, e da comunicare all'interno tramite un «catalogo della formazione manageriale».

Nell'ambito dello stesso «corso di aggiornamento professionale» approntato ai sensi dell'attuale articolo 48, quarto comma, del Regolamento dei servizi e del personale, propedeutico alla verifica di incremento di professionalità cui è finalizzata la presente relazione, uno dei moduli frequentati risulta frutto della parziale anticipazione e sperimentazione degli indirizzi di formazione manageriale sopra evidenziati. Come emerge dal titolo del modulo formativo in questione («Il ruolo e le competenze manageriali: la gestione e il coordinamento delle risorse umane»), le singole sessioni di lavoro erano infatti finalizzate ad approfondire e rafforzare gli aspetti manageriali e gestionali del ruolo del consigliere della professionalità generale.

Sembra dunque che tramite la progettazione di attività formative, sia nelle prime sperimentazioni, sia negli indirizzi strategici, possa maturare un contributo alla traduzione operativa dei nuovi indirizzi di politica dell'Amministrazione, per quanto attiene alla figura del consigliere parlamentare della professionalità generale.

Per tale via, se proseguita con coerenza e assunta come priorità per l'azione dell'Amministrazione, si potrà contribuire ad «accentuare ed affinare specifici profili di managerialità... e favorire la diffusione di una cultura più attenta ai peculiari aspetti gestionali» (riprendendo un passaggio già richiamato della Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il '90), trasfondendo nei singoli nuove energie per l'attraversamento dei tanti «piccoli guadi» in essere nell'Amministrazione secondo l'immagine in precedenza utilizzata.

Più specificamente, sarà possibile aggiungere o rafforzare, nel bagaglio di risorse tipico del consigliere parlamentare, quelle risorse richieste dalla nuova centralità della dimensione organizzativo-gestionale, dall'esigenza di ricongiungere efficacia ed efficienza, dalla necessità di nuove forme di responsabilizzazione.

Rimane però il dubbio se la sola leva della formazione (se pur azionata con la giusta efficacia), nel permanere di vischiosità e ritardi nella traduzione operativa dei nuovi indirizzi sia per quanto attiene ad interventi che implicano modifiche ai regolamenti interni, sia per quanto attiene ad altre azioni di politica dell'organizzazione e in materie di risorse umane, potrà fungere da «volano» che aiuta a superare i «tempi morti» tipici dei processi di cambiamento organizzativo.

Certo è che è oggi più che mai necessaria una piena considerazione della «sfida» in termini di aggiornamento, evoluzione, responsabilizzazione, capacità di proposta, che i nuovi indirizzi di politica dell'Amministrazione e la evoluzione progressiva della domanda di servizi implicita ed esplicita proveniente dal corpo parlamentare pongono al consigliere della professionalità generale.

## *Note*

(1) V. Gli atti del Convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari, Roma, 5/6 giugno 1981, *La burocrazia parlamentare*, Camera dei deputati, Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma, 1963.

(2) Vedi il *Bollettino degli Organi collegiali*, 16 ottobre 1989, n. 35.

(3) Le citazioni sono dal *Bollettino degli Organi collegiali*, 16 ottobre 1989, n. 35.

(4) V. Atti parlamentari, Resoconto stenografico, seduta di lunedì 16 luglio 1990.

(5) V. allegato al Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1989 e per il triennio 1989-1991.

(6) V. allegato al Progetto di bilancio delle spese interne per il 1990 e il triennio 1990-1992.

(7) V. *La burocrazia parlamentare*, op. cit.



(8) Si riproduce di seguito l'articolo 31 del testo aggiornato al 1990, «Il quinto livello funzionale-retributivo è caratterizzato da funzioni di organizzazione e direzione amministrativa, di certificazione, di consulenza procedurale, di consulenza di studio e di ricerca per la prestazione di servizi alla Camera, ai suoi organi e ai suoi componenti.

L'autonomia consiste nella ideazione delle formule di lavoro e dei moduli organizzativi idonei al conseguimento degli obiettivi.

La responsabilità è per le decisioni assunte in relazione al singolo servizio prodotto e all'efficienza complessiva dell'unità di lavoro.

In questo livello sono compresi i consiglieri parlamentari, distinti per le professionalità: generale, di stenografia, di biblioteca, tecnica».

(9) Il documento è stampato con l'intestazione dell'ASSCO, «Associazione fra le società e studi di consulenza di direzione e organizzazione aziendale», che ha curato l'indagine.

(10) Vedi «Parlamento» n. 1, 1991, L'apparato della Camera dei deputati.

(11) V. il documento citato alla nota 9.

(12) L'ultimo sintomo significativo del permanere delle scelte di indirizzo amministrativo evidenziate nel secondo paragrafo di questa relazione è chiaramente individuabile in una determinazione del Collegio dei Questori del 12 aprile 1990, integrata da una successiva circolare del Segretario generale aggiunto del 5 giugno. Con tale determinazione, richiamate le «esigenze emerse in occasione del dibattito in Assemblea sui bilanci interni»... e... «all'interno di un quadro complessivo tendente alla diversificazione delle responsabilità e delle funzioni degli organi di direzione politica e degli organi burocratico-amministrativi»..., «in attesa della riforma del Regolamento di amministrazione e contabilità», si stabilisce, come evidenziato nella successiva circolare, «che le spese di importo non superiore a lire 50 milioni, per le quali non sia richiesto il parere o la proposta di altri organi collegiali della Camera, possono essere autorizzate dal Segretario generale aggiunto, con obbligo di ratifica da parte del Collegio». Il fatto che si tratti di una tappa nel lento cammino verso la riforma del Regolamento in questione è ulteriormente confermato dalla precisazione, recata nella circolare stessa, che la suddetta determinazione risponde «anche al fine di rendere più agevole il complesso percorso che l'Amministrazione dovrà compiere con l'imminente riforma del Regolamento di amministrazione e contabilità».

(13) L'attuale articolo 51, comma 1, recita: «La formazione professionale permanente del personale è obiettivo primario perseguito dall'Amministrazione della Camera».

(14) Nel paragrafo del piano relativo a tale consuntivo si può leggere fra l'altro: «Sembra, tuttavia, ancora carente e poco diffusa la visione della formazione come strumento fondamentale di aggiornamento professionale e soprattutto di sviluppo di una cultura organizzativa e gestionale adeguata alle nuove esigenze dell'Amministrazione».

È mancata fino ad ora (tranne forse nel 1989 con i progetti di analisi organizzativa) un'adeguata attenzione alla formazione sui problemi gestionali e manageriali (di quanti hanno responsabilità di coordinamento di risorse)».



Nazzareno Pietroni

*Aspetti istituzionali del drafting*

1 — Introduzione; 2 — Il processo normativo; 3 — La valutazione politica della domanda; 4 — La normativizzazione della domanda; 5 — L'esame parlamentare e il *drafting*; 6 — Impatto sull'ordinamento; 7 — Verifica politica e ordinamentale.

1 — *Drafting* ovvero redazione normativa e, in particolare per quel che riguarda questo scritto, redazione di norme legislative: un tema molto discusso negli ultimi anni, e che sempre di più sta divenendo un punto di riferimento importante per gli operatori legislativi.

C'è ancora qualcosa da dire a riguardo? Certamente sì dal punto di vista giuridico, e cioè in termini di approfondimento delle complesse tematiche normative sottese ai testi di legge. Ma non è di questo che si intende trattare nelle poche pagine del presente scritto, sia per esigenza di brevità sia per scelta di ancorare le riflessioni che seguono a una prospettiva istituzionale.

In tal senso si ritiene che possa esserci qualcosa di utile da dire riconsiderando in chiave prospettica la questione *drafting*, per cogliere di essa quelle che sembrano, a chi scrive, le più importanti implicazioni istituzionali, e specificamente parlamentari, e per individuare delle stesse le potenzialità di sviluppo per il futuro.

Si tratta in sostanza di offrire un quadro del problema *drafting* così come lo vede un soggetto professionale particolare, con le peculiarità di prospettiva proprie di un funzionario parlamentare e, se si vuole, con i pregi e i limiti di tale posizione. Non si intende certo con ciò sviscerare la vicenda istituzionale e parlamentare del *drafting*, ma si fa conto di offrire un contributo di riflessione a quanti leggeranno queste righe.

*Il processo normativo*

2 — Il *drafting* coincide con il concetto di redazione normativa, ma senza dubbio le problematiche che esso apre vanno al di là del

momento, pur fondamentale, della materiale trascrizione in prosa normativa della volontà legislativa. E in queste pagine si vuole perciò considerare il *drafting* in termini più ampi, riguardandolo nell'ambito di un processo istituzionale di produzione normativa che va dal bisogno (materiale o ideale) alla sua trasposizione in norma, all'applicazione della norma stessa. Il tutto con particolare riferimento all'esperienza parlamentare.

In questo quadro il primo dato da considerare è quello delle modalità attraverso cui si esprime e si scarica in norma legislativa un bisogno della società. In termini schematici il processo può essere così delineato: a fronte di una domanda proveniente dalla società, i rappresentanti istituzionali operano una valutazione politica che può portare all'elaborazione di un progetto di legge che, se effettivamente calato in atti legislativi, dovrebbe soddisfare la domanda iniziale.

Tale schema evidenzia immediatamente alcuni passaggi delicati, in cui gli aspetti tecnici della vicenda assumono rilevanza istituzionale. In particolare va posta attenzione ai seguenti momenti:

- valutazione politica circa l'esigenza di intervento legislativo;
- normativizzazione del bisogno nella fase di proposta;
- effetti delle procedure parlamentari sul testo legislativo;
- impatto della nuova norma di legge sull'ordinamento vigente, interpretazione e applicazione della nuova norma;
- verifica politica e tecnica del risultato.

### *La valutazione politica della domanda*

3 — Con riferimento al primo passaggio, quello della valutazione politica della domanda, può darsi il caso che questa venga avvertita dal soggetto politico direttamente, senza la sollecitazione o il filtro di altri interventi; oppure può verificarsi che il soggetto medesimo si ponga come punto di impatto di istanze provenienti da particolari soggetti (di norma i rappresentanti degli interessi materiali o ideali richiesti di tutela legislativa). L'una e l'altra situazione sono riferibili ai soggetti fondamentali del panorama legislativo: il Governo e i soggetti in rapporto diretto o mediato con il Parlamento.

Le due ipotesi offrono spunti di riflessione. Così si osserva che nella prima eventualità (diretta constatazione del bisogno) accade normalmente che il soggetto politico, sulla base della propria autonoma valutazione politica, avverte il bisogno di intervento legislativo in relazione a proprie considerazioni politiche sintetiche: cioè a dire che tale soggetto, com'è giusto, ragiona secondo concetti politici, per ciò stesso caratterizzati da forte tendenza a sintetizzare la realtà, i quali quindi sono l'unico oggetto reale della valutazione politica.

Ma tali concetti base necessitano quasi sempre, e tanto più in proporzione alla complessità della materia su cui si interviene, di una integrazione sistematica, e cioè della valutazione, dapprima politica e poi normativa, degli aspetti connessi non direttamente interessati dalla valutazione politica primaria. Valutazione sistematica che il soggetto politico di norma non compie né spesso può compiere. E qui si evidenzia un primo aspetto problematico: quello dell'assenza o della carenza di valutazione politica sistematica dei bisogni, ovvero quello, in caso di compartecipazione di altri soggetti al processo (in particolare per ciò che concerne specificamente l'attività dell'esecutivo o di strutture politiche burocratizzate o corporativizzate) di una partecipazione fattuale stabile da parte delle strutture alla valutazione politica della domanda di disciplina legislativa (per gli aspetti connessi a quelli principali). In altre parole, la concentrazione in una persona fisica della sintesi politica nella fase di proposta legislativa può far sì che la volontà politica o si esprima in maniera incompleta o venga «risucchiata» da soggetti che non dovrebbero essere dotati di prerogative politiche.

La vicenda, già in questa prima fase, può avere riflessi istituzionali rilevanti, laddove, ove non intervengano correttivi (anche in termini di individuazione di strutture di supporto efficacemente neutre), o limita le potenzialità politiche di proposta ovvero fa pesare sulla proposta politica indirizzi e valori non filtrati da soggetti politici ma da soggetti tecnici di parte (col danno sicuro di una «illuminata» indemocraticità della valutazione e col rischio forte di inquinamenti privi di responsabilità politica o di latenti conservatorismi).

Quanto alla seconda ipotesi su menzionata (quella in cui il soggetto politico viene sollecitato a un intervento legislativo da parte dei rappresentanti degli interessi materiali o ideali) si osserva che l'inse-

rimento nel processo, nella fase iniziale, di un soggetto non istituzionale e di parte può creare ulteriori perturbazioni del corretto corso della volontà politica.

Così, in particolare per i soggetti parlamentari, non è dato presumere che questi debbano essere tecnici delle materie oggetto di intervento, per cui il rapporto tra soggetti istanti e personale politico può essere viziato dal differenziale di conoscenze tecniche esistente: differenziale che si può scaricare, più o meno con assenza o carenza di correttezza, sia in termini di rappresentazione della realtà (inquinando la valutazione politica sostanziale), sia in termini di non riferimento ad aspetti accessori rilevanti e connessi (frodando la valutazione politica), sia in termini di espressione normativa del bisogno (se a questa partecipano i rappresentanti degli interessi, come spesso avviene, con il rischio di assenza di valutazione politica su aspetti normativi accessori o di redazione ultra petita o distorta rispetto alla decisione politica). Mentre, al contrario, nel caso di rapporto tra rappresentanti di interessi e strutture del Governo, si deve presumere che non sussistano differenziali tecnici, per cui i rischi appena citati si riducono, persistendo tuttavia quelli più sopra considerati relativi all'incidenza delle strutture sul processo decisionale.

Già in questa fase prodromica si intravede l'esigenza di apporto tecnico da parte di strutture neutre, in particolare in ambito parlamentare. In ogni caso i problematici flussi di volontà, in esito alla fase di valutazione politica del bisogno, confluiscono in un corpo normativo, divenendo così materiale oggettivo di riflessione e aprendo nuove problematiche.

### *La normativizzazione della domanda*

4 — Entriamo così nella seconda fase del processo: quella della normativizzazione della domanda, e cioè della materiale redazione normativa del progetto di legge. Questa fase, che ci avvicina al cuore del *drafting*, è molto delicata per vari motivi.

Innanzitutto vi è un problema di corrispondenza corretta tra volontà politica e dettato normativo: problema non sempre di facile soluzione in contesti ordinamentali complessi. In secondo luogo si scaricano su questa fase le difficoltà sostanziali del processo decisionale, come sopra cennate. In terzo luogo vi è un problema ordina-

mentale e normativo: e cioè l'esigenza di adeguato inserimento di norme efficaci, chiare e giuridicamente corrette nel sistema.

Tali questioni riguardano aspetti centrali del *drafting*, che proprio nella fase di proposta evidenziano punti di debolezza, tanto più gravi in considerazione della tendenziale «resistenza» dell'impianto logico e normativo di un progetto di legge rispetto alle modifiche apportate in sede parlamentare: invero anche se il progetto viene poi fatto oggetto di importanti interventi emendativi, la sua impostazione logico-giuridica e la formulazione tecnica di molte norme rimangono spesso inalterate, con i limiti e i pregi originari; e ciò tanto più se, in assenza di correttivi istituzionali, sul testo si scaricano emendamenti finalizzati solo alla soddisfazione di istanze politiche e non anche di ragioni di buona redazione normativa.

La rilevanza istituzionale del passaggio è chiara. Non è chi non veda come, già nella fase di proposta, ma — come si vedrà — ancor più nelle fasi successive, il *drafting* è lo strumento attraverso cui la volontà politica si fa carne e ossa calandosi in norma legislativa, e il potere dei rappresentanti democratici si materializza in regola sociale. Di tal che, laddove questo passaggio, questa materializzazione è inefficace o inquinata, tecnicamente o politicamente, è il sistema democratico a risentirne per il mezzo del mal funzionamento di uno dei passaggi essenziali di ogni sistema sociale: la fissazione di regole.

Se la regola, per improvvida attività di *drafting*, non c'è o non viene a disciplinare un aspetto o un settore della vita sociale che pure la responsabilità politica vorrebbe regolato... Se la regola non è univoca e si inserisce nell'ordinamento come elemento di incertezza interpretativa... Se la regola non riposa sui risultati delle mediazioni politiche effettuate, ed è falsata rispetto ad essi... non è solo l'ordinamento giuridico a soffrirne ma l'intero sistema democratico.

E ciò non è mera teoria. L'inserimento nel processo decisionale di opzioni provenienti da soggetti di parte o non filtrate da responsabili politici può in molti casi costituire un ostacolo a particolari evoluzioni normative e politiche, specie a favore di logiche corporative o di conservazione (e ciò è tanto più possibile quanto il quadro normativo è complesso). Parimenti il rincorrersi delle riforme legislative, sulla spinta di motivazioni tecniche e politiche, trova spesso una causa nelle inefficienze della normativizzazione della politica: ad ogni difetto normativo corrispondono deviazioni istituzionali che so-

no causa non ultima di tale defatigante rincorsa. Così, all'incapacità del testo normativo di essere completa espressione della volontà politica segue il bisogno successivo di integrare l'ordinamento vigente per rimediare alle lacune sostanziali. All'assenza di disciplina normativa per non intervenuta integrazione sistematica di scelte politiche sintetiche spesso consegue l'occupazione dello spazio normativo lasciato libero da parte di altri soggetti (burocratici, giudiziari), con il successivo bisogno di riacquisizione di ruolo da parte dell'autorità politica. All'inquinamento del testo del progetto di legge ad opera di interessi partigiani fa seguito inevitabilmente la reazione dei controinteressati, che spesso sfocia in nuovi interventi legislativi. All'infelice formulazione tecnica, o peggio alla formulazione in spregio di norme sovraordinate, segue non raramente la cassazione o l'inefficacia di specifiche disposizioni (in sede costituzionale o comunitaria) o la presa d'atto del problema tecnico, con inevitabile nuovo intervento di legge. E si potrebbe continuare a lungo.

La verità è che la complessità del nostro sistema giuridico e politico è tale per cui sin dalla fase di iniziativa legislativa, e per certi versi proprio in tale fase, è indispensabile realizzare una corretta attività di *drafting*, consci della rilevanza istituzionale della medesima.

### *Lesame parlamentare e il drafting*

5 — Presentato il progetto di legge in Parlamento la creazione normativa entra nella fase più saliente, ricca di risvolti istituzionali.

Le procedure parlamentari e il contesto istituzionale e politico del sistema fanno sì che il *drafting* assuma in questa fase rilevanza essenziale e crescente. Vi è subito da dire che tale importanza vi è sempre stata, ma che solo da qualche lustro essa è avvertita dalla classe politica e dagli studiosi, anche sulla scia degli approfondimenti svolti in materia nei paesi anglosassoni.

Nel concreto i regolamenti parlamentari e le prassi individuano modalità diversificate per il corso dell'*iter* legislativo, cui corrispondono diversi aspetti della problematica *drafting* in Parlamento. Nel contempo le possibilità di applicazione di criteri di buona redazione normativa, formale e sostanziale, sono legate alla dinamica degli interessi politici, che spesso ostacolano inevitabilmente il dato ordinamentale.



In generale si deve registrare, rispetto alle questioni che ci premono, una situazione in evoluzione, per certi versi instabile, nella quale il *drafting*, come funzione istituzionale, si inserisce in maniera non istituzionalizzata e con procedure non garantite. In altre parole, le procedure e le volontà politiche non hanno ancora promosso il *drafting* a elemento di riferimento del processo decisionale parlamentare, pur se i singoli soggetti politici e le strutture perseguono, con maggiore o minore determinazione, il fine di una buona redazione normativa. E laddove i regolamenti hanno consacrato alcuni articoli specificamente ad aspetti redazionali, lo hanno fatto esplicitamente solo ai fini di un coordinamento formale del testo di legge, con ciò riferendosi ad un aspetto limitato, e a posteriori, della vicenda della produzione normativa.

In tale quadro si pongono le procedure e le prassi regolamentari, caratterizzate da fatti e da regole che solo incidentalmente consentono tutela del dato ordinamentale di redazione normativa.

Le possibilità offerte dai regolamenti, per gli aspetti rilevanti ai nostri fini, possono evidenziarsi esemplificativamente con riferimento a quattro momenti significativi della procedura, e in particolare dell'esame in Commissione: costituzione di Comitato ristretto; testo unificato o testo base; emendamenti; pareri.

Così, la costituzione di un Comitato ristretto, creando una sede informale di confronto politico, in cui mediare le istanze, si presta ottimamente a essere valorizzata in termini di redazione normativa, poiché consente di ricercare liberamente le soluzioni idonee a dare risposte a fatti politici nel rispetto di dati ordinamentali.

Parimenti la scelta di procedere alla stesura di un testo unificato, rispetto a quella di assumere un testo base, offre l'opportunità di compensare eventuali sfasature presenti nei testi originari, di mediare politicamente, di curare gli aspetti ordinamentali.

Al contrario, la fase degli emendamenti, specie se in sede legislativa, richiama tutte le problematiche in precedenza esposte con riguardo alla fase della normativizzazione della domanda (poiché l'emendamento null'altro è che l'espressione puntuale di una microdomanda politica), introduce elementi di rigidità (conseguenti al fatto che le proposte di modifica si scaricano sul testo senza un previo coordinamento ordinamentale) e si presenta come terreno fertile per le pressioni particolaristiche da parte dei rappresentanti degli interessi.

In ultimo, i pareri tra le commissioni, e in particolare quelli rinforzati, per la loro capacità di introdurre elementi di codecisione legislativa e per la loro tendenza a prospettive specifiche di settore, possono coadiuvare o indebolire la coerenza ordinamentale del testo in relazione alla prospettiva che acquisiscono e al rapporto con gli interessi sottostanti.

Oltre che dalle fasi procedurali bisogna poi tener conto del contesto politico reale: laddove un testo è oggetto di forti tensioni politiche, ovvero su di esso la maggioranza fa blocco per scelta politica, lo spazio per le questioni ordinamentali ovviamente si riduce moltissimo a favore della strumentalità tutta politica della norma e a causa delle difficoltà di mediazione.

In questo quadro sinteticamente richiamato emergono questioni problematiche ma soprattutto, a parere di chi scrive, emerge un forte dato istituzionale: l'assenza di un centro di coordinamento tecnico e politico del processo di produzione normativa a fini di *drafting* (non compensata della presenza presso i due rami del Parlamento di uffici aventi competenze di *drafting* meramente documentali: uffici per loro natura privi di legittimazione politica e quindi destinati a un ruolo essenzialmente formale).

A ciò va aggiunta l'esigenza che le valutazioni di *drafting* abbraccino ambiti sempre più ampi, superando il mero riferimento normativo formale a favore di una prospettiva effettivamente ordinamentale. In verità vi è la necessità di garantire, proprio attraverso la redazione normativa, la correttezza dell'impianto logico-giuridico della legge, inserendo nel processo elaborativo valutazioni sia logiche (attinenti alla costruzione concettuale e sistematica della legge) che giuridiche (attente non solo alla terminologia e ai riferimenti normativi, ma anche a molte questioni connesse quali la successione delle norme nel tempo, i riferimenti giurisprudenziali e comunitari, le possibili lacune o antinomie, l'univocità interpretativa e quant'altro), avendo presenti, ove necessario, i riferimenti alla realtà materiale e umana interessata dalla normativa.

In sede parlamentare si ripropone poi, e con maggiore forza, la questione della trasformazione normativa della volontà politica, già in precedenza considerata, e che è e deve essere anch'essa un aspetto del tema *drafting*. Proprio nell'organo rappresentativo dotato di potere normativo, al fine di evitare lacune, distorsioni o inquinamenti con effetti perversi sul quadro istituzionale, si fa pressante la necessi-

tà che sia garantita la piena coscienza degli strumenti legislativi disponibili e degli effetti prevedibili delle ipotesi di intervento, e che sia assicurata la corretta trasposizione in norme delle decisioni politiche, e ciò sul presupposto della trasparenza e diffusione delle informazioni ordinamentali tra i soggetti politici. Questo vuol dire che diviene necessario, o per lo meno utile, individuare soggetti e regole per informare, canalizzare, filtrare e normativizzare correttamente la volontà politica che proviene dai molti soggetti politici attivi nelle varie fasi del procedimento. Questo vuol dire anche chiedersi se è possibile, ove le fasi e le sedi procedurali lo consentano, far svolgere la dialettica politica in termini concettuali, giungendo a mediazioni appunto concettuali cui far seguire, in chiave tecnica e neutra, l'elaborazione in norma.

Si stagliano così in sintesi tre questioni di fondo nell'ambito del tema «*drafting* in Parlamento»: l'adeguamento o il perfezionamento delle procedure parlamentari per meglio garantire il dato ordinamentale; la creazione di una metodologia e un riferimento per il coordinamento di *drafting* della produzione normativa, allargato a tematiche esuberanti la formulazione della singola disposizione di legge; l'individuazione di forme di elaborazione normativa di scelte politiche derivanti da dialettica su concetti e non su norme.

Con riferimento alla prima questione si osserva che il perfezionamento delle procedure parlamentari a fini di *drafting* non è stato un obiettivo esplicito delle modifiche regolamentari succedutesi nel tempo. Ma ciò non vuol dire che i regolamenti non si siano sviluppati anche tenendo conto di considerazioni attinenti a particolari aspetti del *drafting*. Così si nota come le competenze espresse e la giurisprudenza delle commissioni filtro siano andate sempre più consolidandosi con riferimenti a esigenze di coerenza ordinamentale, e cioè ad aspetti sostanziali del *drafting*. In particolare la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, pur con giurisprudenza non costante, ha di fatto arricchito la sua competenza consultiva anche del parametro della coerenza ordinamentale, supportandolo con l'apposizione di conformi condizioni e osservazioni ai suoi pareri, idonee ad incidere direttamente sul testo di legge: coerenza ordinamentale che rappresenta un concetto di non facile definizione e delimitazione, spesso ai confini con valutazioni di merito (di competenza naturalmente della Commissione di merito), ma che può costituire un riferimento di grande aiuto, unitamente ai tradizionali

criteri di vaglio propri della Commissione affari costituzionali, e che merita un approfondimento di ampio respiro, con l'obiettivo di farne uno strumento sofisticato di *drafting* istituzionale.

Sembra in proposito altamente auspicabile un chiarimento regolamentare o interpretativo delle competenze consultive della Commissione affari costituzionali, in modo da formalizzare una esplicita competenza consultiva obbligatoria e vincolante in materia di coerenza e correttezza ordinamentale, se del caso integrando e specificando le attuali disposizioni regolamentari (che fanno riferimento ad aspetti di legittimità costituzionale e, per la sola sede referente, al profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato). Nel contempo sarebbe indispensabile fissare, con disposizione regolamentare o interpretativa, il fragile confine di tale concetto di vaglio ordinamentale rispetto alle questioni di merito. Il tutto per costruire in capo alla Commissione affari costituzionali una competenza di *drafting* ordinamentale piena, capace di espandersi dalle questioni terminologiche a quelle costituzionali, dagli aspetti minimali a quelli di principi generali. Il confluire di valutazioni latamente tecniche in un parere di organo politico consentirebbe al meglio il raggiungimento di un prodotto consultivo politicamente fruibile.

È chiaro che una tale prospettiva implicherebbe la creazione di un concreto supporto tecnico per la Commissione affari costituzionali, configurabile anche attraverso afflussi di analisi dalle strutture delle varie commissioni, e comunque idoneo a istruire a fondo i testi di legge, ben oltre il dato minimale del *drafting* formale. Ed è altresì evidente che l'attività di analisi normativa dovrebbe trovare nelle commissioni di merito la sede primaria di espressione, sia in termini politici che tecnici, per evitare un incongruo accentramento della funzione e per agevolare la diffusione della coscienza ordinamentale e di *drafting*.

Considerazioni analoghe a quelle appena svolte possono essere riferite all'attività della Commissione bilancio in relazione alla coerenza finanziaria del testo di legge, che null'altro è che l'aspetto finanziario della coerenza ordinamentale; e ciò tenendo conto tuttavia che tale Commissione ha sviluppato procedure e strutture molto avanzate per l'esercizio della sua funzione specifica, che si offrono per molti versi come modello di riferimento. E ancora consimili valutazioni possono essere riprese in ordine all'attività consultiva delle commis-

sioni, specie se di carattere rinforzato: l'espressa menzione di competenza ordinamentale e di *drafting* per le parti di competenza potrebbe essere un segnale importante per lo sviluppo della tematica.

In buona sostanza l'obiettivo finale è di individuare le regole e i soggetti per arricchire il processo decisionale legislativo in Parlamento delle valutazioni proprie del *drafting* ordinamentale, sul presupposto della piena coscienza dei dati di *drafting* da parte dei soggetti politici. È questo discorso richiama direttamente la seconda questione di fondo più sopra menzionata: quella dell'individuazione di una metodologia per il coordinamento di *drafting* della produzione normativa. Ma ci accorgiamo che tale questione in realtà trova delle ipotesi di definizione nell'ambito di quanto detto con riguardo alla possibile individuazione di specifiche competenze e delle correlate strutture di supporto: l'ipotesi già cennata è quella di costituire nelle commissioni, in ragione delle competenze riconosciute, plurimi centri di coordinamento e di diffusione dei dati ordinamentali, facenti riferimento a un organo istituzionale politico operante col supporto degli uffici. La realizzazione pratica di un simile disegno è tutta da pensare. Netta invece pare possa essere la linea guida del processo: l'articolazione diffusa e coordinata della funzione nei vari organi come criterio stabile di analisi normativa parallela e contestuale alla valutazione politica. Nulla di rivoluzionario, invero, ma forse pregno di rivoluzionarie potenzialità istituzionali.

Infine va considerata la terza questione di fondo, quella della canalizzazione in norme di scelte politiche derivanti, ove possibile, da opzioni su concetti e non su norme. Questo è forse il punto più delicato e ancora in via di maturazione. Supposte le considerazioni a favore di una tale prospettiva, e scontate le pur comprensibili critiche e opposizioni, resta da ricercare un modello possibile di attuazione. Tra le ipotesi sul tappeto sembra preferibile quella fondata sulla autodeterminazione dei soggetti politici in Parlamento a confrontarsi, ove possibile, su concetti, per poi delegare la loro trasposizione in norme agli uffici: è una metodologia di lavoro, questa, che di fatto già viene applicata in molti casi, e in particolare nei casi in cui si procede alla redazione di testi unificati. Si tratta ora, o meglio, si tratterebbe ora di farne una metodologia tendenzialmente stabile del processo legislativo, pur avendo chiaro che vi sono fasi procedurali (esame e votazione degli emendamenti in particolare) nelle quali essa è palesemente impossibile da attuare. Ma ciò che

più preme è far prendere coscienza di un'esigenza che prelude al coinvolgimento stabile nel processo, sempre con l'ovvia verifica tecnico-politica, di strutture tecniche istituzionalmente neutre e funzionalmente chiamate proprio a un apporto imparziale alla redazione normativa. Troppo delicato è il passaggio dall'idea alla norma, dalla dialettica politica alle norme, per non supportarlo in termini logico-giuridici. In definitiva, anche se solo limitata ad alcune fasi dell'esame in Commissione (ma forse anche in Assemblea in riferimento all'attività del comitato dei nove), l'opzione concettuale può costituire un valido contributo alla migliore e più corretta espressione della volontà politica.

### *Impatto sull'ordinamento*

6 — A valle del procedimento legislativo vi è la legge, o per meglio dire, con riguardo ai nostri interessi, l'esito dell'intervento normativo legislativo.

Dal punto di vista istituzionale e di *drafting* va subito osservato come la nuova norma legislativa non sia un'entità autonoma ma costituisca un elemento modificativo dell'ordinamento vigente, creativo di una nuova situazione giuridica. Tale situazione null'altro dovrebbe essere che la proiezione concettuale e normativa della volontà politica che ha attivato il processo: la situazione stessa dovrebbe cioè essere il risultato voluto. Ma il meccanismo non è affatto automatico ed anzi tra la norma legislativa e il risultato voluto si interpongono più ostacoli operativi, primo dei quali, ontologicamente, una trascrizione normativa efficace, cioè idonea ad esprimere realmente e giuridicamente la volontà politica.

Ma oltre al dato redazionale, con tutte le problematiche più sopra accennate, all'atto dell'ingresso della norma nell'ordinamento si frappongono dei filtri specifici, che coincidono con i concetti di interpretazione e di applicazione della norma legislativa, e cioè con le attività proprie degli operatori giuridici e amministrativi: il passaggio inevitabile attraverso tali filtri può distorcere o vanificare, in tutto o in parte, la volontà legislativa.

Consideriamo dapprima il dato ermeneutico. Il risultato politico che si persegue non è l'inserimento nell'ordinamento di una norma ma l'adozione di una disposizione sostanziale, corrispondente al si-

gnificato della norma: estrarre il portato sostanziale dalla norma, e quindi dare significato concreto alla norma, è l'attività ermeneutica, cioè l'interpretazione. Di tal che tale attività si interpone tra la volontà politica e il risultato perseguito, divenendo riferimento essenziale dell'assetto istituzionale del sistema.

Siffatta situazione dinamica è inevitabile, poiché è concettualmente e istituzionalmente impossibile creare un sistema di regole in cui i margini di interpretazione siano ridotti a zero: la stessa elaborazione della norma in disposizioni composte e correlate esclude ogni ipotesi del genere. E del resto la storia e l'esperienza, dai codici religiosi alle codificazioni, parlano in questo senso.

Ecco allora che emerge prepotente il ruolo istituzionale del *drafting*, quale strumento istituzionale per la distribuzione del potere tra legislatore e operatori ermeneutici (magistrati, amministratori, cittadini): laddove la redazione normativa consente spazi di discrezionalità all'interprete, a questi viene di fatto delegato un "pezzo" di potere legislativo, corrispondente alla carenza ordinamentale della legge. E si consideri che margini di discrezionalità nell'interprete si verificano ogni qual volta il testo di legge è lacunoso, ma anche quando è contraddittorio o ambiguo od oscuro o formalmente scorretto: in tutti questi casi è l'interprete a dover estrapolare il significato da una norma che non ha un significato chiaro, corretto ed univoco, bensì non ne ha alcuno o ne ha uno di incerta portata; e in tale attività egli è il legislatore. In buona sostanza la corretta redazione normativa, sia sotto il profilo formale che sostanziale, è requisito indispensabile per il funzionamento secondo Costituzione, e nel rispetto dei principi dello Stato democratico di diritto, del sistema delle fonti e dei poteri normativi.

Ma la fase di applicazione della legge, di cui l'interpretazione è parte, va oltre la mera operazione intellettuale di estrapolazione del significato per calarsi spesso in fatti concreti: l'applicazione cioè può essere anche attività materiale di modificazione della realtà, specie per i suoi risvolti di atti e procedure amministrativi e di comportamenti modificativi dell'esistente.

Il tema porterebbe lontano. Qui si vuole solo richiamare l'attenzione sul fatto che tra la volontà legislativa e il risultato materiale perseguito vi è, anche in questo caso, un passaggio forzato, con limiti propri della specifica situazione materiale. In altre parole, la volontà del legislatore si deve confrontare, nel suo anelito di realizzazione,

con i condizionamenti delle strutture amministrative e delle situazioni reali su cui si intende agire. Questo vuol dire che la norma legislativa per essere efficace deve avere copertura amministrativa e materiale, deve cioè essere stata oggetto di un vaglio di fattibilità e far riferimento a strumenti burocratici idonei e situazioni oggettive ben note. Se ciò non è la norma rimane lettera morta o è applicata in maniera limitata e distorta.

Di qui nuovamente si evidenzia il ruolo del *drafting*, come strumento di corretta normazione anche in termini di cognizione dei riferimenti amministrativi e materiali del caso. Di qui ancora l'importanza di una istruttoria tecnica a supporto dell'autorità politica, e quindi a garanzia dell'efficacia del ruolo istituzionale del legislatore.

### *Verifica politica e ordinamentale*

7 — In esito alle attività di interpretazione e applicazione della norma legislativa si forma il risultato concreto dell'intervento legislativo, di solito alquanto diverso dalla proiezione concettuale dell'aspettativa politica e, per di più, anche cangiante in relazione alle possibili fluttuazioni della giurisprudenza e dell'azione amministrativa negli spazi normativi, e quindi di potere legislativo, a loro delegati di fatto.

Tale risultato induce un effetto di ritorno sul sistema politico, corrispondente alla reazione dell'autorità politica a fronte della coincidenza o della discrepanza tra atteso e realizzato, cui si possono aggiungere ulteriori posizioni politiche aventi ad oggetto la nuova situazione creata dalle modifiche legislative.

Nel contempo il concreto risultato della norma legislativa, così come filtrato dall'interpretazione e dall'applicazione, diviene, o meglio dovrebbe divenire, elemento di valutazione da parte degli organi tecnici di *drafting* inseriti nelle istituzioni, onde verificare l'effetto reale dell'innovazione legislativa (alla stregua di un principio di controllo degli effetti che dovrebbe costantemente assistere la produzione normativa), ed accertare se l'innovazione stessa non ha malauguratamente comportato problemi interpretativi o applicativi risolvibili solo con un nuovo intervento legislativo. Parimenti ai richiamati organi tecnici potrebbe e dovrebbe essere indicato il compito di effettuare una verifica non solo sui dati normativi ma anche sui comportamenti



dei soggetti tenuti dalla legge nuova a particolari atti, in special riferimento alla pubblica amministrazione, per verificare se nei fatti è stata data attuazione alla volontà politica: dall'emanazione di regolamenti attuativi all'effettuazione di studi e ricerche, dalla costituzione di consorzi al rispetto di specifiche prassi burocratiche e quant'altro.

L'analisi di ritorno, politica e tecnica, attiva così un nuovo processo decisionale, in cui il *drafting*, inteso come strumento normativo istituzionale, è centrale; un processo attivato o da una nuova iniziativa a contenuto meramente politico o da un'iniziativa politica derivante dalla constatazione di esigenze ordinamentali istruite dagli organi tecnici, e che si dovrebbe basare sulla nuova interazione tra drafting e volontà politica.

Si tratta in sostanza di attivare un *feed-back* istituzionale, e cioè un meccanismo fondato sulla regola essenziale di tutti i sistemi complessi, cui non può sfuggire neanche il sistema istituzionale: quello dell'evoluzione attraverso il perfezionamento dei comportamenti e della comunicazione (nel nostro caso normativa), la verifica di ritorno degli effetti e quindi l'attivazione di un processo continuo e circolare di arricchimento e di crescita.

Realizzato tale circolo virtuoso, sul presupposto di un'efficace attivazione delle più volte richiamate esigenze ordinamentali, si chiuderebbe il ciclo istituzionale più ampio iniziato con l'insorgenza del bisogno politico, e si getterebbero le basi per un miglior funzionamento della macchina democratica.



Alberto Forni

*L'Unione europea e le istituzioni parlamentari* (\*)

Premessa; 1 — Il processo dell'Unione europea in ambito comunitario; 2 — La futura Assemblea parlamentare della CSCE e i suoi rapporti con altre organizzazioni similari internazionali e con i Parlamenti nazionali.

*Premessa*

Nel 1977, nel saggio *Il Parlamento*, Andrea Manzella definiva il funzionamento politico della Comunità «una scommessa sul futuro». Vigeva ancora il principio del doppio mandato che, sul piano normativo, si configurava come un collegio misto di deputati e senatori, la «delegazione italiana al Parlamento europeo». La quale, per altro, pur prevista dagli articoli 126 r.C. e 142 r.S., non aveva una vera e propria organizzazione giuridica e, anzi, era soggetta a travasi politici all'atto del passaggio dal momento nazionale a quello comunitario, in quanto l'aggregazione ai gruppi politici del Parlamento europeo svuotava il senso del termine «delegazione». L'appuntamento delle elezioni dirette era, comunque, prossimo, e Manzella riteneva che la «scommessa» potesse essere vinta solo nella misura in cui le diversità strutturali tra nazioni e comunità fossero ridotte a vantaggio dei momenti di coordinamento nell'ambito di un unico «processo parlamentare comunitario»<sup>(1)</sup>. Si sarebbe così portato al più alto grado la funzione di coordinamento, dato di fondo ed essenza stessa di un Parlamento nazionale che volesse configurarsi come «luogo geometrico del pluralismo istituzionale e sociale, pubblico e privato, politico e produttivo che contraddistingue una moderna società industriale»<sup>(2)</sup>.

Sottoscritta il 21 novembre 1990 dai trentaquattro Capi di Stato e di Governo partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), la «Carta di Parigi per una nuova Europa»<sup>(3)</sup> ha impresso una svolta decisiva non solo nelle relazioni tra

(\*) Il presente saggio, vertente su temi in continua evoluzione, è aggiornato a tutto il 1990.

le nazioni europee, con l'abbandono della contrapposizione e la scelta della cooperazione, ma anche sul piano delle istituzioni parlamentari. In essa è contenuto un preciso impegno a realizzare una struttura parlamentare della CSCE, ossia un Parlamento paneuropeo che si verrebbe ad aggiungere alle strutture già esistenti, le nazionali, il Parlamento europeo, le Assemblee del Consiglio d'Europa, della UEO e dell'Atlantico del Nord. Tanto più importante, pertanto, in tale fioritura di organismi sovranazionali, antichi e recenti, dovrà risultare il loro coordinamento, se si intenderà pervenire a delle strutture parlamentari europee che esprimano un indirizzo politico, se non univoco, almeno reciprocamente non incoerente. L'esempio della CSCE va, d'altronde, più in là della semplice creazione di una nuova assemblea. Esso si inserisce in una tendenza a creare strutture parlamentari nuove, più agili e aderenti agli eventi, che si affianchino alle riunioni governative. Di tale tendenza è frutto anche la Conferenza dei parlamenti europei tenutasi a Roma dal 27 al 30 novembre 1990, pochi giorni dopo la firma della Carta di Parigi e subito prima dell'avvio delle due Conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria. Certo, l'esigenza di creare nuove forme è anche conseguenza delle difficoltà che le istituzioni più antiche hanno incontrato nel porsi come unico interlocutore sovranazionale. Resterà da definire quale influenza ciò potrà avere sia sul piano normativo sia su quello della ridefinizione dei tradizionali principi del parlamentarismo occidentale.

## 1 — *Il processo dell'Unione europea in ambito comunitario*

### *a) Principi «de iure condendo»*

Il parere della Commissione CEE del 21 ottobre 1990, espresso sul progetto di revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea con riferimento all'unione politica<sup>(4)</sup>, definisce a grandi linee come concretamente dovrà realizzarsi la «sfida storica» della costruzione dell'Europa, in presenza di un bilancio di quarant'anni di attività comunitaria «non del tutto soddisfacente».

In primo luogo, una politica estera e della difesa comune: il termine «comune», preferito a «unica», tiene realisticamente conto delle differenze storiche esistenti tra i singoli Stati membri, legati a relazioni o a posizioni geopolitiche di influenza privilegiate. Lo stesso

realismo porta a non definire in modo preciso i settori considerati di interesse comune: sarà il Consiglio a stabilirli; al loro interno le decisioni verranno prese a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo, per prassi, dovrà essere rigorosamente informato.

I poteri legislativi del Parlamento verranno rafforzati, nei confronti del Consiglio e della Commissione, in termini generali e non solo, come avviene ora, nella procedura di bilancio. In questa, per altro, l'influenza del Parlamento dovrà essere completata con la piena responsabilità delle cosiddette risorse proprie, sia in materia di entrate come in quella di spese. Solo allora, il Parlamento europeo potrà considerarsi, per voler usare un'accezione ottocentesca, sovrano del proprio bilancio. Inoltre, dalla procedura di cooperazione, introdotta dall'Atto Unico, si dovrà passare ad una «colegislazione» e, addirittura, ad una vera e propria responsabilità della Commissione di fronte all'Assemblea allorché le designazioni del Presidente e dei membri della prima risulteranno approvate dalla seconda.

Premesso che l'attuale equilibrio istituzionale tripartito Consiglio-Commissione-Parlamento verrà mantenuto, adattandolo ad un grado supplementare di integrazione comunitaria, che elementi chiave della futura dinamica comunitaria rimarranno dei principi tutt'ora esistenti come il diritto di iniziativa legislativa in capo alla Commissione e la non disponibilità da parte del Parlamento del diritto di scioglimento dell'esecutivo, sia pure responsabile di fronte ad esso, resta da definire il ruolo dei Parlamenti nazionali. Essi debbono misurarsi con concetti nuovi ed in parte estranei a quelli tradizionali.

Il principio più importante è quello di «sussidiarietà», che concerne anche la funzione degli stessi Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario: gli Stati membri conserveranno tutte le competenze che sono in grado di gestire direttamente con maggiore efficacia, mentre, sulle altre, la Comunità interverrà «a titolo sussidiario», riservandosi comunque la gestione di quegli effetti che superano gli ambiti nazionali. Da una parte, pertanto, si afferma che l'integrazione europea dovrà svolgersi nel rispetto delle competenze tra sfera comunitaria e sfera nazionale, dall'altra che la definizione delle competenze stesse dovrà assumere un carattere evolutivo e non predeterminato. Il principio di sussidiarietà, già implicitamente presente nel Trattato di Roma (dove all'articolo 235 si prevede la possibilità di ampliare il campo di azione comunitario a nuovi settori), e nell'Atto Unico, con riferimento alla materia ambientale (articolo

130 R), è stato oggetto di una Relazione della Commissione istituzionale del Parlamento europeo (Rel. V. Giscard d'Estaing) e della relativa Risoluzione, votata il 12 luglio 1990<sup>(5)</sup>. Nella Relazione Giscard sono state rilevate le preoccupazioni dei Parlamenti nazionali circa una loro esclusione da ogni decisione in merito alle competenze o alla loro esplicazione. Infatti, da un sondaggio effettuato nel 1988 sulle posizioni di vari partiti politici nazionali in vista delle elezioni del giugno 1989, il problema delle diversità regionali appare come il principale ostacolo all'integrazione economica e politica. Significative, al proposito, sono le posizioni, abbastanza concordi, pur in presenza di ampie divergenze di giudizio sulla portata dell'Atto Unico, circa la necessità di aumentare i poteri legislativi del Parlamento europeo per evitare che l'Europa unita significhi un accentramento di poteri a Bruxelles o una delega della capacità decisionale ad una burocrazia a ciò proposta<sup>(6)</sup>. Ciò è comprensibile, dal momento che il trasferimento alla Comunità di competenze legislative nazionali è finora avvenuto a vantaggio del solo Consiglio dei Ministri, creando così il noto fenomeno del «deficit democratico». Se, in sostanza, la Comunità deve essere espressione, in modo primario, di interessi integralmente sovranazionali (le competenze già comunitarie) o, in modo sussidiario, di interessi parzialmente sovranazionali (politica monetaria, estera e della sicurezza, cittadinanza europea, aiuto allo sviluppo), l'istanza portatrice di tali interessi non può non avere una sua legittimazione popolare. Il senso diffuso del «deficit democratico» si accompagna, tuttavia (come nel caso della posizione della socialdemocrazia tedesca), anche ad una consapevolezza se non certo di una decadenza, almeno di un considerevole indebolimento dei poteri di controllo dei vecchi parlamenti nazionali, passati dall'impero della legge ad una quantità di competenze non facilmente esauribili e dunque da trasferire sul piano comunitario<sup>(7)</sup>.

La Relazione Giscard, tuttavia, non ha sciolto il nodo maggiore, ossia quale sarà il meccanismo di adeguamento delle competenze alle vicissitudini storiche. Perché, ferma restando la ricordata procedura prevista dall'articolo 235 del Trattato CEE, modificato in modo da consentire una codecisione tra Parlamento e Consiglio, è stata ventilata l'idea della creazione di una nuova assemblea, il cosiddetto Senato europeo che, composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, costituisca il garante politico di con-

trollo sul riparto delle competenze. Ma, ancora una volta, l'assenza di iniziativa e i suoi poteri unicamente consultivi potrebbero rendere irrisolto il problema del coordinamento tra le istituzioni comunitarie e le istanze che esse rappresentano.

La riconsiderazione dei poteri del Parlamento europeo potrà forse risolvere una difficoltà apparsa sempre evidente, ossia l'effettiva influenza dei gruppi politici dell'Assemblea di Strasburgo sui loro omologhi nazionali, influenza finora scarsa o nulla dovuta, come ha osservato Vincenzo Guizzi, oltre che all'inerzia dei Parlamenti nazionali, anche all'eccessiva complessità delle materie comunitarie<sup>(8)</sup>. Al di là del fatto che, negli ultimi anni, i dibattiti di politica istituzionale si sono andati intensificando e che altri sono avvenuti su iniziativa di soggetti diversi come il Consiglio e la Commissione, il problema maggiore deriva da un'assenza di programmazione legislativa del Parlamento europeo. Se, infatti, l'articolo 29 B.4) del regolamento dell'Assemblea di Strasburgo prevede un programma legislativo annuale concordato tra l'Ufficio di Presidenza «ampliato» (con i Presidenti dei gruppi) del Parlamento stesso e la Commissione, in realtà ciò si scontra con l'inesistenza di una programmazione legislativa del Consiglio, cui pure la Commissione deve presentare le proprie proposte, il quale, cambiando presidenza ogni sei mesi, muta anche l'indirizzo politico (negli ultimi semestri, i tedeschi hanno insistito di più sulla libertà dei capitali, i danesi sulla politica ambientale e gli italiani sul programma sociale). D'altronde, proprio il concetto stesso di «legge» ha subito con il tempo modifiche profonde. Esso non esiste nel Trattato, in cui, al titolo I, capo I, sez. I, l'Assemblea non ha poteri «legislativi», ma «deliberativi e di controllo». Solo l'entrata in vigore dell'Atto Unico, e il compiuto rodaggio della procedura di concertazione sul bilancio fra Parlamento e Consiglio e della procedura legislativa hanno segnato una maggiore partecipazione del Parlamento europeo alle decisioni del Consiglio, soprattutto agli atti, regolamenti, direttive, decisioni aventi implicazioni finanziarie notevoli. Così, i «voti legislativi», ossia le procedure che si concludono con una risoluzione, sono andati progressivamente aumentando al Parlamento europeo, fino quasi a raddoppiarsi, sullo scorcio del 1990, rispetto all'anno precedente.

Un altro significativo sintomo dell'accresciuta importanza del Parlamento europeo è il nuovo regime delle commissioni, le quali, limitate nei propri poteri fino agli anni '80, li hanno visti poi ampliati

in modo considerevole. Prima delle elezioni del 1979 il loro numero era di dodici, attualmente sono diciotto: alcune, poi, hanno conseguito una rilevanza insospettabile, come la Commissione per gli affari istituzionali e quella politica. Certo, esse non hanno in sè poteri decisionali (non è neppure lontanamente configurabile quella che nell'ordinamento italiano è la sede legislativa), ma non sono neppure più quegli organi ausiliari dell'Assemblea delineati nei Trattati, in quanto intervengono, e ciò ha precisi riscontri regolamentari, in tutte le procedure previste dall'Atto Unico, ossia in quella per il parere conforme per i trattati di adesione e gli accordi di associazione, nella procedura di consultazione e in quella di cooperazione (\*). Su un piano effettivo, l'aumento delle competenze delle Commissioni ha creato il fenomeno della lievitazione delle cosiddette «relazioni d'iniziativa», ossia elaborate, a norma dell'articolo 121 del Reg. del Parlamento europeo, in modo autonomo dalle commissioni. Negli ultimi anni il tempo riservato dalle Commissioni ai problemi politici ha teso ad uguagliare, se non a superare, quello richiesto dall'esame delle questioni sulle quali il Parlamento è consultato nell'ambito della procedura legislativa. Ciò è spiegabile con il fatto che i dibattiti istituzionali, il mutamento degli indirizzi comunitari — dal primitivo settore agricolo ad una prospettiva a tutto campo, dalla difesa alla ricerca applicata, all'ambiente, ai rapporti con i paesi terzi — hanno messo in risalto la riflessione sugli aspetti più generali; tuttavia, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico, tale tendenza dovrebbe attenuarsi in proporzione all'aumento delle responsabilità legislative trasferite alle commissioni. Il fatto che, come indicano alcuni sondaggi, si è registrato ultimamente un aumento dell'interesse delle *lobbies* verso le commissioni del Parlamento europeo, è indice sicuro di maggiore indipendenza nei confronti del Consiglio e, dunque, di un reale accrescimento dei poteri del Parlamento stesso.

*b) Gli «organi specializzati in materia europea»: le recenti evoluzioni*

Il termine «specializzati» non indica unicamente la complessità della normativa comunitaria e, in qualche modo, il fatto che tali organi sono distinti nettamente da quelli operanti nel procedimento legislativo nazionale; esso sottende una ben più importante distinzione: quella tra la «Politica comunitaria», concernente le istituzioni e i Trattati con le relative modifiche, e le «politiche comunitarie»,



vertenti sulla normativa di dettaglio da attuare negli ordinamenti dei singoli Stati membri. In tal modo, mentre tali organi sono speciali in quanto filtri di direttive, regolamenti e decisioni approvati in sede comunitaria, non sono competenti sulle istituzioni da cui promanano quei precetti. La Politica comunitaria, in quanto derivante dall'applicazione dei Trattati, spetta alle Commissioni esteri.

Nell'ultimo quinquennio il crescente aumento dei regolamenti comunitari contenenti disposizioni assai minuziose nei campi più disparati, il mutamento della stessa direttiva, trasformatasi in vari casi da una sorta di «legge quadro» in un vero e proprio regolamento che non lascia alcuna autonomia nell'applicazione all'ordinamento nazionale, il maggior peso conseguito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno aperto la strada verso uno svuotamento dei poteri dei Parlamenti nazionali a favore della Comunità. Il processo è avvenuto con la ricordata asimmetria che vede i Parlamenti nazionali democraticamente eletti e tuttavia depotenziati in molte materie oggetto di disciplina comunitaria, lì dove il Parlamento europeo, pur fondandosi sulla legittimazione popolare, non detiene il potere legislativo e non riesce quindi ad incidere sulle decisioni finali. Poiché, dunque, non si tratta più soltanto di armonizzare le norme comunitarie con quelle nazionali, bensì di influire sull'elaborazione della norma comunitaria prima che essa venga decisa dal Consiglio, nell'ambito dei Parlamenti degli Stati membri si sono costituiti o sono stati rafforzati quegli organi definiti un tempo «di collegamento» con le istituzioni comunitarie<sup>(10)</sup>. Curiosamente, il Parlamento italiano annovera, nella Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, uno degli esempi più antichi di siffatti organismi (1968, superato soltanto dall'omologa Commissione del Bundesrat, che risale al 1957) e, nella Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei deputati, il più recente (10 ottobre 1990).

Senza voler entrare nel merito delle procedure, la cui esegesi va fatta alla luce dei regolamenti delle singole assemblee legislative, importa qui considerare la funzione che tali organi dovrebbero assolvere in vista di quel coordinamento tra le istituzioni comunitarie e quelle dei singoli Stati che dovrebbe fondarsi sul ricordato principio di sussidiarietà.

Il ruolo degli organismi specializzati può avere un effetto realmente innovatore: tale è stata la situazione alla Camera dei deputati italiani, nella quale le modifiche agli articoli 125, 126 e 127 del

Regolamento e l'approvazione degli articoli 126 *bis* e *ter* e 127 *ter* ha dato attuazione alle norme della legge 16 aprile 1987, n. 183 (cosiddetta «Legge Fabbri») e della legge 9 marzo 1989, n. 86 (cosiddetta «Legge La Pergola»). La Commissione competente sugli «aspetti ordinamentali» dei provvedimenti in materia comunitaria, è un organo di coordinamento tra il centro della decisione sovranazionale e la cosiddetta «fase discendente», ossia la presa d'atto che la decisione è parte integrante dell'ordinamento nazionale. E non è certo azzardata la previsione che, di qui a cinque anni, la quasi totalità delle legislazioni nazionali sarà intessuta di normativa comunitaria. Ma, viceversa, le generali competenze consultive della stessa Commissione, nonché quelle referenti nel procedimento di approvazione della legge comunitaria, accresciute dai poteri di indirizzo e di controllo nei confronti degli atti governativi inerenti al settore comunitario, ne fanno uno strumento atto a che il Parlamento sia inserito nella «fase ascendente» del procedimento decisionale comunitario. Ciò è proprio di una tendenza generale dei Parlamenti nazionali i quali, pena una certa emarginazione, almeno in determinati settori, debbono forzatamente concorrere al momento di formazione della decisione comunitaria, ossia partecipare alla procedura di codecisione Consiglio-Parlamento europeo.

L'istituzione alla Camera dei deputati della Commissione speciale per le politiche comunitarie ha inciso alquanto sulla procedura parlamentare. Un esempio può essere considerata la situazione verificatasi al momento del passaggio all'esame degli articoli della prima legge comunitaria. La Camera, dopo che la Giunta del Regolamento aveva risolto, nella fase antecedente, il problema del regime degli emendamenti concernenti il merito del provvedimento e direttamente presentati alla Commissione speciale, si è trovata di fronte alla questione dell'individuazione del testo-base su cui pronunciarsi, ossia se fosse quello trasmesso dal Senato *sic et simpliciter*, oppure se fosse lo stesso testo del Senato modificato dagli emendamenti presentati dalle commissioni di settore inclusi in modo automatico, in quanto, *ex* articolo 126 *ter* del Regolamento, non soggetti ad un'esplicita reiezione da parte della Commissione speciale. Pronunciandosi su tale problema, la Presidenza della Camera ha ritenuto azzardato sostenere che gli emendamenti approvati dalle commissioni di settore possano considerarsi inclusi in modo automatico nel testo base per l'Assemblea, ma ha altresì affermato che, «trattandosi di norme fortemente innovative,

le soluzioni prospettate in questa fase potranno essere riesaminate alla luce dell'esperienza», riconoscendo in tal modo che nuovi e complessi rapporti si sono instaurati, nel corso dell'esame della legge comunitaria, tra commissioni di settore e Commissione speciale <sup>(11)</sup>.

*c) La Conferenza dei parlamenti della Comunità europea (Roma, 27-30 novembre 1990): il dissolvimento delle delegazioni nazionali nei gruppi politici del Parlamento europeo.*

La Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea è stata a buon diritto sentita dai suoi partecipanti come un evento storico, trattandosi del primo incontro ufficiale dei rappresentanti delle Assemblee parlamentari dalla firma dei Trattati di Roma. Il timore prospettato alla vigilia, di un conflitto tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, con il conseguente rischio di un indebolimento del ruolo di quest'ultimo, che si sarebbe verificato attraverso una sorta di delegittimazione indiretta, si è dimostrato infondato. L'inferiorità numerica, in una Conferenza composta per due terzi da parlamentari nazionali e per un terzo da parlamentari europei, non ha impedito al Parlamento europeo di controllare l'andamento dei lavori. Due sono stati gli elementi che hanno contribuito in modo determinante: l'omogeneità della delegazione del Parlamento europeo e la procedura finale adottata.

La delegazione del Parlamento europeo si presentava, fatto di per sé comprensibile, compatta e preparata, a differenza delle delegazioni nazionali non consuete a siffatto tipo di riunioni e di discussioni. Inoltre, la decisione, impreveduta, adottata dalla Conferenza durante la prima ora di riunione, di riunire i propri membri per gruppi politici e non per delegazioni (come invece erano stati aperti i lavori) ha rafforzato l'influenza del Parlamento europeo, del quale pure si è applicato il regolamento, in assenza di norme che la Conferenza stessa non avrebbe potuto elaborare se non in seguito a lunghe discussioni (si pensi, ad esempio, alle dichiarazioni di voto che, a norma del regolamento dell'assemblea di Strasburgo, sono state svolte dopo la votazione). La proposta di sedere per gruppi politici, formulata dal Presidente dell'Assemblea nazionale francese, Laurent Fabius, ha dato vita ad un dibattito imperniato sulla questione se un parlamentare possa conciliare nella stessa persona la rappresentanza di interessi nazionali e la rappresentanza politica in generale, ossia sul significato del limite del mandato parlamentare <sup>(12)</sup>.

Un'altra novità è stata la procedura con cui si è arrivati alla votazione della risoluzione finale. Previsto dal documento approvato dalla Riunione dei Presidenti delle Assemblee parlamentari della Comunità europea e del Parlamento europeo svoltasi a Roma il 20 settembre 1990, il Comitato di redazione, composto dai Presidenti degli organismi specializzati nei problemi comunitari e da cinque parlamentari europei (poi allargati ad otto), ha esaminato il canovaccio elaborato dall'onorevole Nothomb, Presidente della Camera belga, sulla base dei contributi trasmessi da ogni delegazione prima dell'inizio della Conferenza. Costituitasi all'interno del Comitato di redazione una maggioranza composta dai rappresentanti del Parlamento europeo e dai rappresentanti nazionali più vicini alle posizioni di questo (soprattutto italiani, tedeschi e olandesi), si è pervenuti alla redazione di un nuovo testo da sottoporre al *plenum*. Nella ricordata riunione del 20 settembre, i Presidenti avevano stabilito di effettuare la votazione finale l'ultimo giorno, e a maggioranza assoluta dei componenti. In quella riunione non era stato certo possibile prevedere che 222 emendamenti sarebbero stati depositati sul testo base. Si è presentata pertanto la questione se gli emendamenti dovessero essere approvati a maggioranza assoluta (conformemente alle decisioni del 20 settembre) o, come chiedevano alcuni parlamentari, a maggioranza semplice, essendo il *quorum* troppo elevato. Con votazione nominale, mediante procedimento elettronico, il *plenum* ha respinto, con 103 voti contrari, 76 favorevoli e 4 astenuti, le proposte di procedere all'approvazione degli emendamenti a maggioranza semplice<sup>(13)</sup>. Nonostante tutto, la procedura applicata è stata oggetto di qualche osservazione, soprattutto da parte francese, volta a far considerare come la votazione sugli emendamenti fosse avvenuta in realtà a maggioranza semplice, ossia per alzata di mano, lì dove invece la maggioranza qualificata poteva essere controllata al momento della votazione elettronica richiesta dai gruppi più forti — i Socialisti ed il PPE — su emendamenti particolarmente delicati<sup>(14)</sup>. D'altronde — e ciò giustifica l'osservazione che il Parlamento europeo ha svolto un ruolo egemone nella Conferenza di Roma —, la percentuale dei voti favorevoli sulla risoluzione finale è stata, fra i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, notevolmente più bassa che fra quelli del Parlamento europeo, visto che solo 81 parlamentari nazionali hanno votato a favore su 173, mentre ben 69 parlamentari europei su 85 hanno espresso il proprio *placet*.

Ovviamente complessa sul piano procedurale, in quanto primo esperimento, influenzato dal timore che il Parlamento europeo potesse perdere, se non le proprie prerogative, almeno una parte del proprio prestigio, la Conferenza ha previsto, nella dichiarazione finale, che altre Conferenze possano essere convocate, «quando ciò sia giustificato dalla discussione di orientamenti fondamentali, soprattutto in occasione di Conferenze intergovernative»<sup>(15)</sup>. Su un piano giuridico, resta aperto il problema, presentatosi anche nel corso dei lavori preparatori della Conferenza di Roma, sul soggetto che deve convocare la Conferenza. Al proposito, due linee si sono definite. La prima intende la Conferenza di Roma come un evento straordinario, e dunque da rilegittimare ogni volta con una nuova convocazione, la seconda — valga per tutte la ricordata posizione francese, che già, con il discorso di Mitterrand, fu all'origine di quella che, inizialmente, si era soliti chiamare «Assise europee» — per cui sarebbe di gran lunga più auspicabile una periodicità fissa, in quanto l'attuale evoluzione della Comunità, della sua organizzazione interna, del suo settore di attività, delle sue relazioni con gli Stati limitrofi è talmente rapida da rendere superflua una discussione sugli orientamenti fondamentali. Il testo francese sui risultati della Conferenza di Roma, che pure parla polemicamente di «sostegno al Parlamento europeo nelle proprie rivendicazioni personali» (e ciò è significativo, se si pensa che proprio dalla Francia era nata l'idea di un connubio fra Assemblee nazionali e Parlamento europeo), apre però un'altra possibilità di sviluppo, quella cioè intesa a non vincolare le posizioni dei Parlamenti della Comunità unicamente alle Conferenze intergovernative, in quanto le prime devono avere una loro periodicità autonoma<sup>(16)</sup>.

Sul piano dei risultati istituzionali la dichiarazione ha fatto altresì discutere tra i fautori dell'accrescimento dei poteri del Parlamento europeo e i sostenitori del ruolo dei Parlamenti nazionali. In effetti, uno dei problemi insoluti resta l'applicazione del principio fondamentale di divisione delle competenze tra Comunità e Stati membri, ossia del principio di sussidiarietà sul quale, si è osservato, con la Conferenza di Roma, non è stato fatto alcun passo innanzi e senza il quale è inutile parlare del ruolo di qualsivoglia assemblea parlamentare<sup>(17)</sup>. Tuttavia, almeno su un piano concettuale, il Presidente della Commissione, Jacques Delors, ha chiarito uno dei problemi fondamentali, ossia il rapporto tra sussidiarietà e federalismo, distin-

guendo nettamente tra i federalisti fedeli al pensiero dei padri dei Trattati di Roma (che poi è erede del federalismo ottocentesco) e il nuovo «approccio federale», ossia la chiarezza delle attribuzioni di competenza ai vari livelli che, nei termini di linguaggio politico, significa chiarezza delle regole del gioco da tutti osservate e, dunque, la certezza del diritto. Non c'è contraddizione tra l'essere fedeli alla tradizione federalista e l'accettare al contempo il nuovo approccio. Ci sono stasti dei profeti, insomma, ci vogliono ora degli ingegneri<sup>(18)</sup>.

Il dato saliente della Conferenza di Roma risulta, comunque, essere la conferma della tendenza a creare nuove forme di istituzioni parlamentari, con la conseguente necessità — ben rilevata nel dibattito — di un coordinamento con altre istituzioni, soprattutto con la possibilità che la CSCE, almeno sul piano numerico l'organo più rappresentativo degli Stati europei, consegua una sua espressione parlamentare.

## 2 — *La futura Assemblea parlamentare della CSCE e i suoi rapporti con altre organizzazioni similari internazionali e con i Parlamenti nazionali*

Pochi giorni prima dell'apertura dei lavori della Conferenza di Roma, la firma della Carta di Parigi nella riunione della CSCE ha riconosciuto il ruolo importante che i parlamentari possono svolgere nel processo di cooperazione e di sviluppo europei. La questione era già stata posta nella Conferenza che, nel giugno 1988, aveva visti riuniti a Varsavia i Presidenti dei trentacinque paesi che avevano sottoscritto l'Atto finale di Helsinki (oggi sono trentaquattro dopo l'unificazione tedesca). Nel corso degli anni '80 si era andata definendo sempre più l'importanza delle relazioni interparlamentari come prodromo ai contratti governativi: libere da ogni vincolo formale manifestato con dichiarazioni congiunte o altri atti comuni, esse davano libero corso ad una sorta di diplomazia parallela che preparava il terreno all'intervento dei governi: la Conferenza interparlamentare di Roma, nel 1982, pose l'accento sulla questione palestinese; una visita di parlamentari italiani in Bulgaria, nel dicembre 1986, pose le premesse per il viaggio del Ministro degli esteri, avvenuto qualche mese dopo, e che segnò la ripresa degli irrigiditi contatti con Sofia. Non è un caso che, prima di conseguire ben altri poteri, l'oscuro

parlamentare Michail Gorbaciov fosse il Presidente del Gruppo sovietico dell'Unione interparlamentare.

Tanto più importante, pertanto, potrebbe risultare la stabilità istituzionale e l'attuazione del processo CSCE. I firmatari della Carta di Parigi hanno sollecitato che vengano proseguiti i contatti a livello parlamentare per discutere le sfere di attività, i metodi di lavoro e le disposizioni procedurali della nuova struttura, sulla base dell'esperienza esistente e delle attività già intraprese. Senza dubbio, almeno parzialmente, il Parlamento della CSCE non potrà avere un calendario autonomo dalle riunioni del Consiglio, che dovrà precedere, visto che lo stesso Consiglio, che raccoglierà almeno una volta l'anno i Ministri degli esteri dei paesi firmatari, è una neonata istituzione. Una riunione preparatoria tra parlamentari si svolgerà ai primi dell'aprile prossimo a Madrid.

Chiave di volta del successo del nuovo Parlamento risulterà il coordinamento con quelle che vengono definite «altre esperienze», ma che certo dovranno, se non ridefinire le proprie competenze, almeno evitare sovrapposizioni. In merito, la Carta di Parigi ha accolto con soddisfazione la disponibilità del Consiglio d'Europa a mettere a disposizione della CSCE la propria esperienza nel campo della dimensione umana, anche se nei singoli settori dei diritti dell'uomo, come quello delle minoranze etniche, si è deciso di convocare riunioni di esperti (non bisogna dimenticare che la CSCE è nata ad Helsinki). Così è stato riconosciuto il ruolo importante della CEE nello sviluppo politico ed economico dell'Europa, nonché di altre organizzazioni internazionali come l'OCSE e l'EFTA, ma si è convenuto sulla necessità di un coordinamento di tutte queste attività e dell'individuazione di metodi omogenei, affinché ogni Stato sia posto in condizione di operare efficacemente.

La superiorità numerica degli aderenti alla CSCE consentirebbe al futuro Parlamento di avere tra le proprie voci USA, URSS e Canada come membri con *status* permanente e di pieno diritto. L'altra possibilità, ossia il riassumere le competenze dei «34» nella sfera dell'istituzione più antica e prestigiosa, il Consiglio d'Europa (idea emersa in particolare nella Conferenza dei Presidenti di Bruxelles del giugno '90), presenta dei lati negativi. Se, infatti, fin dal 1989, in concomitanza con la visita di Gorbaciov all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Polonia, Ungheria, Iugoslavia ed Unione Sovietica (cui si sono poi aggiunte Cecoslovacchia e Bulgaria) hanno ottenuto

lo *status* di invitati speciali, con diritto di parola ma non di voto, e tale svolta ha poi avuto un seguito con l'adesione a pieno titolo dell'Ungheria e, recentemente, della Cecoslovacchia, mancano pur sempre i due perni fondamentali del dialogo, ossia USA e URSS.

Bisogna pure tener conto che molte novità sono state recentemente espresse anche da altre assemblee internazionali a carattere parlamentare. L'Assemblea dell'Atlantico del Nord, ad esempio, si sta evolvendo alla luce del nuovo ruolo indicato per la NATO da Henry Kissinger, ossia quello di un'alleanza strettamente difensiva operante in un contesto politico. La complessità della situazione è comunque evidente, se si pensa che le Conferenze che periodicamente riuniscono i Presidenti delle Assemblee parlamentari d'Europa sono di tre tipi, a seconda dell'area d'origine: Conferenza dei «12» (Parlamento europeo), dei «24» (Consiglio d'Europa) e dei «34» (CSCE), visto che, per quest'ultima, si intende dare un seguito alla riunione di Varsavia del 1988 (la riunione dovrebbe tenersi a Strasburgo alla fine del febbraio 1992).

Il dibattito svoltosi nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in vista del Vertice di Parigi ha fatto emergere reazioni assai favorevoli ad una prospettiva parlamentare della CSCE; il ruolo del Consiglio d'Europa è stato visto come lo strumento per aprire la strada alla graduale istituzionalizzazione della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa. Il premier spagnolo, Felipe Gonzales, ha opportunamente ricordato come la prima espressione «Consiglio d'Europa», risalente a Churchill, sottintendesse l'aggettivo «occidentale». La risoluzione adottata il 27 settembre 1990, ha riaffermato il ruolo autonomo del Consiglio d'Europa nella materia dei diritti umani e delle minoranze. Con un entusiasmo eccessivo, essa ha guardato all'imminente Vertice di Parigi come al Congresso di Vienna del XX secolo <sup>(19)</sup>.

Mentre il dibattito nel Consiglio d'Europa continua, anche per definire le modalità del contributo che il Vertice di Parigi ha richiesto nel campo dei diritti umani <sup>(20)</sup>, l'Assemblea dell'Atlantico del Nord ha auspicato, subito dopo il Vertice di Parigi, la creazione di una struttura parlamentare della CSCE basata sul principio dell'unanimità (*consensus*), che si riunisca su invito, a turno, dei diversi Parlamenti membri, ribadendo al contempo l'intenzione di continuare a svolgere essa stessa la funzione principe di sede dei dibattiti in materia di sicurezza <sup>(21)</sup>.



Sul tema della trasformazione istituzionale della CSCE, la Camera dei deputati è intervenuta sia con l'approvazione, nella seduta del 21 marzo 1990, di un ordine del giorno di maggioranza che impegna il Governo a contribuire «alla costruzione di più ampie ed organiche strutture di cooperazione tra paesi dell'Europa occidentale e paesi dell'Europa centro-orientale»<sup>(22)</sup>, nonché con la recente indagine conoscitiva svolta dalla Commissione difesa sui problemi della sicurezza internazionale, nelle cui conclusioni è stata condivisa la decisione del vertice NATO di Londra, del 5-6 luglio 1990, di istituzionalizzare la Conferenza, decisione poi formalizzata nella riunione di Parigi<sup>(23)</sup>.

L'espansione del «parlamentarismo internazionale» fa dunque registrare connotati giuridici ancora incerti, in mancanza di quella divisione delle competenze tra le varie istituzioni che sola permetterebbe di vincere la «scommessa europea». Nei documenti e nelle proposte in corso si configurano colorite immagini come i tre cerchi concentrici o i tre panieri, l'economia (spettante al Parlamento europeo), i diritti dell'uomo (al Consiglio d'Europa), la sicurezza (alla CSCE). In tutto ciò può leggersi — ed è un dato positivo — un'accentuazione della funzione del Parlamento come *forum*, inteso però non come cassa di risonanza di svariate idee e proposte, ma come istanza di compensazione dei conflitti internazionali.

## Note

(1) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1977, pp. 99-100.

(2) *Ibidem*, p. 369.

(3) Ora in G.U., Suppl. ord., n. 13 (18 febbraio 1991).

(4) *Parere della Commissione del 21 ottobre 1990 sul progetto di revisione del Trattato che istituisce la Comunità Economica europea per quanto riguarda l'Unione politica*, Com (90) 600 def.

(5) *Relazione interlocutoria della Commissione per gli Affari istituzionali* (Rel. V. Giscard d'Estaing), Doc. A3 - 163/90 (4 luglio 1990); *Risoluzione del Parlamento europeo*, 12 luglio 1990, Doc. A3 - 163/90.

(6) Cfr. *I partiti politici nella Comunità Europea e l'unificazione dell'Europa*, Parlamento Europeo, Direzione generale degli Studi, Serie politica n. 14 (1988), *passim*.

(7) *Ibid.*, p. 32.

(8) Cfr. GUIZZI V., «Formazioni politiche europee e nazionali», *Quaderni costituzionali*, IX/1 (aprile 1989), pp. 91-123: pp. 118-119. È per altro da notare che i federalisti e la maggioranza dei parlamentari europei vedono il futuro Senato federale (o Camera degli Stati) come un'evoluzione dell'attuale Consiglio dei Ministri, che si affiancherebbe in tal modo alla Camera dei popoli, rappresentata dall'attuale Parlamento europeo.

(9) Cfr. il *Regolamento* del Parlamento europeo, artt. 32, 5 e 35, 3 (parere conforme); art. 36 (richiesta di parere o di consultazione da parte della Commissione o del Consiglio, unitamente alla possibilità, per le Commissioni, di presentare una relazione complementare, scritta o orale, ex art. 71); art. 47 (procedura di cooperazione).

(10) Cfr. FABIOUS L., *Les Parlements Européens dans la perspective de l'Europe de 1993. Le traitement des affaires communitaires et la collaboration entre les Chambre* (Relazione presentata alla Prima Conferenza interparlamentare degli organi specializzati in materia europea, Parigi 16-17 novembre 1989), cap. I, sez. I e II [riprodotto in *Gli organi parlamentari specializzati in materia europea*, Camera dei deputati, Servizio rapporti comunitari ed internazionali, Dossier di documentazione, 47 (1990), pp. 7-15]. Cfr. pure *Les organes spécialisés dans les affaires communitaires au sein des Parlements nationaux*, Parlamento Europeo, Direzione generale degli studi (in collaborazione con il CERDP), Serie «Parlamenti nazionali», 9 (ottobre 1990).

(11) Sull'argomento è in corso di stampa per la *Rivista di diritto europeo* un articolo di GUIZZI V., «Parlamento italiano e Comunità europea nei meccanismi introdotti dalle nuove norme dei Regolamenti parlamentari».

(12) Cfr. Conferenza dei Parlamenti della Comunità Europea (Roma - Palazzo Montecitorio, 27-30 novembre 1990). Resoconto Sommario, pp. 17-19.

(13) *Ibidem*, pp. 65-66.

(14) Cfr. la relazione elaborata dal Senato francese a seguito della Conferenza di Roma: *Relazione presentata a nome della Delegazione del Senato per le Comunità europee sulla Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea (Roma, 27-30 novembre 1990)*, presentata dall'onorevole Jacques Genton, Presidente della stessa Delegazione, ed allegata al processo verbale della seduta del 13 dicembre 1990, Doc. n. 173, p. 9.

(15) Cfr. la Dichiarazione finale approvata il 30 novembre 1990, punto 13, in Conferenza dei Parlamenti... Resoconto Sommario, cit., p. 123.

(16) Cfr. la *Relazione Genton*, cit., p. 10.

(17) *Ibidem*, pp. 4-5.

(18) Cfr. il testo del discorso del Presidente della Commissione, Jacques Delors in Conferenza dei Parlamenti... Resoconto Sommario, cit., p. 31.

(19) La Risoluzione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa è stata adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, a larghissima maggioranza, nella seduta del 27 settembre 1990.

(20) Cfr. ad es. la Relazione sulla politica generale del Consiglio d'Europa (Rel. Soares Costa, Doc. 6365, 14 gennaio 1991).

(21) Nel corso della 36<sup>a</sup> Sessione annuale dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord è stata approvata, nella seduta del 29 novembre 1990, la Risoluzione Fascell n. 223 sulla creazione di un'Assemblea di parlamentari della CSCE.

(22) *Atti Parlamentari - Camera dei deputati. Resoconto stenografico*, Seduta di mercoledì 21 marzo 1990 (ed. non def.), pp. 11-14.

(23) Cfr. lo *Schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, Camera dei deputati, IV Commissione permanente (Difesa), 5 febbraio 1991.



Massimo Troisi

*Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*

1 — Natura giuridica e funzione dell'emendamento; 2 — I limiti costituzionali al potere di emendamento; 3 — Ulteriori limiti al potere di emendamento: inammissibilità e preclusione; 4 — L'esame degli emendamenti alla luce delle nuove norme sulla organizzazione dei lavori. Profili evolutivi.

1 — *Natura giuridica e funzione dell'emendamento*

Il potere di emendamento è profondamente connaturato al libero svolgimento della dialettica parlamentare, ed in quanto teso a modificare la materia in discussione è un momento di incontro e di confronto di posizioni politiche anche opposte, potendo rappresentare il superamento della semplice manifestazione di volontà, positiva o negativa, riguardo all'oggetto del decidere e quindi della volontà politica che lo esprime, fino a coinvolgere anche l'opposizione nel processo decisionale, coagulando nel corso dell'esame una più ampia volontà rispetto a quella originaria che ha dato vita all'iniziativa. Al contempo l'esercizio strumentale di tale potere può impedire la decisione finale stessa.

Benché nella Costituzione non si riscontri una definizione testuale del potere di emendare, un primo fondamento può essere individuato nell'articolo 70 che, nel prescrivere l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle Camere, postula la possibilità di modificare i progetti di legge in discussione.

Parte della dottrina non riconosce la correlazione tra potere di emendamento e potere di iniziativa legislativa. Secondo tale impostazione quest'ultimo si attiva mediante la presentazione di un progetto di legge che contiene sia gli interessi che la materia da sottoporre a regolamentazione legislativa. Il potere di proporre emendamenti presuppone che il procedimento legislativo sia già avviato, consente cioè che sia modificata la scelta degli interessi ma non già della materia, che resta fissata dall'atto di iniziativa (<sup>1</sup>).

Altra parte, e maggioritaria, della dottrina ritiene invece che l'emendamento costituisca una estrinsecazione del diritto di iniziativa legislativa, configurandosi come espressione in via incidentale di tale potere.

La prima impostazione appare criticabile in considerazione degli ampi poteri di modifica che la Commissione può esercitare in sede referente e dell'ampiezza delle proposte emendative che possono essere presentate dai singoli parlamentari, dal Comitato dei nove e dal Governo. Sembra pertanto più corretto ritenere che la titolarità di emendare sia sempre correlata all'iniziativa legislativa.

I soggetti titolari del potere di iniziativa legislativa, non coincidono con i titolari del potere di emendamento, in quanto quest'ultimo spetta ai soggetti che hanno la titolarità dell'iniziativa e che, al contempo, partecipano al procedimento parlamentare<sup>(2)</sup>. La differenziazione tra i due poteri consisterebbe nella logica successione temporale: il potere di emendamento presuppone che il potere di iniziativa sia stato esercitato<sup>(3)</sup>.

Se dunque il potere di emendamento è strettamente connaturato alla funzione legislativa nonché alla tradizione parlamentare, in quanto massima esplicazione delle garanzie delle minoranze e delle prerogative dei parlamentari nell'esercizio di tale funzione<sup>(4)</sup>, assumono una notevole rilevanza i limiti costituzionali e regolamentari che, nella prassi applicativa, caratterizzano l'esercizio del potere di emendamento.

## 2 — I limiti costituzionali al potere di emendamento

Il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione prescrive l'esame preliminare di ciascun progetto di legge in Commissione. Pertanto non sono, in via di principio, da ritenersi ammissibili emendamenti che introducono materie precedentemente non vagliate dalla Commissione di merito.

Nella seduta dell'11 ottobre 1990 della Camera dei deputati, nel corso dell'esame del provvedimento di riforma del Corpo degli agenti di custodia, l'onorevole Labriola sollevò il problema dell'ammissibilità di un emendamento del Governo, interamente sostitutivo di un articolo che disciplinava l'organizzazione di una direzione del Ministero di grazia e giustizia, teso a conferire al Governo stesso una delega

per il riordino generale del Ministero. La richiesta di inammissibilità fu motivata sia da un punto di vista sostanziale, in quanto l'emendamento disciplinava materia estranea a quella del disegno di legge, sia da un punto di vista costituzionale e procedurale. In questo senso si osservò che la Camera veniva posta in condizioni di pronunciarsi in maniera diversa da quella delineata dalla Costituzione, cioè senza il filtro della Commissione in sede referente.

L'onorevole Ferrara parlando a favore del richiamo al regolamento sollevato dall'onorevole Labriola, richiamava l'attenzione sul fatto che, trattandosi di una delega legislativa, era necessario adottare per il suo esame la procedura ordinaria prevista dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, che viceversa sarebbe stata vanificata ove la materia fosse contenuta in semplice emendamento. La Presidenza pur apprezzando le motivazioni a sostegno dell'inammissibilità si riservò di decidere al momento dell'esame dell'emendamento, il che non avvenne avendolo il Governo successivamente ritirato (5).

In questa problematica la previsione dell'articolo 86, comma 3, del Regolamento della Camera, relativa all'esame preventivo da parte del Comitato dei nove degli emendamenti presentati direttamente in Assemblea, non sembra poter surrogare l'esame in sede referente. Il parere del Comitato espresso all'unanimità o a maggioranza, rappresenta infatti solo la volontà dei componenti del Comitato stesso e non dell'intera Commissione (6).

Non sembra, per altro, che la convocazione della Commissione plenaria ai sensi dell'ultimo periodo della citata norma regolamentare possa configurare un esame in sede referente limitato alle materie proposte con nuovi emendamenti.

Il procedimento di cui al capo XVI del Regolamento della Camera, ha, infatti, natura diversa e più ampia, con una serie di limiti e condizioni, quali ad esempio l'espressione di pareri di altre Commissioni, che non possono essere certo ricompresi in un parere necessariamente limitato alla valenza modificativa di una proposta riferita a materia già definita nelle sue linee essenziali. Inoltre nella prassi frequentemente il Comitato, per motivi contingenti, si trova a dover esprimere il proprio parere in tempi assai ristretti, contrariamente ai tempi più congrui della Commissione in sede referente.

In ultima analisi sembra rientrare tra i precipui poteri presidenziali valutare se la presentazione di emendamenti contenenti materia

non vagliata dalla Commissione possa avere rilevanza sotto il profilo dell'osservanza dei principi costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo.

Altro limite di carattere costituzionale è rappresentato dal disposto della seconda parte dell'articolo 72 della Costituzione che prevede la votazione di un progetto di legge articolo per articolo.

Nella prassi il problema si pone per le così dette «catene» di emendamenti, ciascuna composta da un unico emendamento che si scinde in più articoli, tutti legati da dipendenza logica al primo, e che propongono una disciplina alternativa o aggiuntiva alla materia in discussione. In tal caso sembra costituzionalmente più corretto porre in votazione per parti separate l'emendamento stesso, per ciascun articolo che lo compone, in modo tale che in caso di approvazione ogni singola unità costituzionalmente rilevante abbia avuto una sua autonoma deliberazione da parte dell'Assemblea (7).

Nel caso in cui sia proposto un emendamento interamente sostitutivo di un articolo, composto di più articoli disciplinanti materie attinenti a più articoli del testo base, il Presidente opportunamente, avvalendosi dei propri poteri, potrebbe non solo porre in votazione l'emendamento in ogni sua autonoma parte normativa, ma riferire le stesse alle corrispondenti parti omogenee del testo in discussione (8).

Il principio costituzionale comporta come successivo passaggio logico che un emendamento non può che essere formalmente riferito ad un solo articolo, ancorché comporti come conseguenza, in caso di approvazione, la preclusione o l'assorbimento di articoli successivi.

Eccezioni a quanto appena detto si riscontrano nell'esame dei decreti-legge e dei disegni di legge di bilancio.

In tema di conversione dei decreti-legge il comma 6 dell'articolo 85 del regolamento della Camera prevede una particolare procedura: oggetto della discussione è il disegno di legge di conversione e gli emendamenti devono intendersi formalmente presentati all'articolo che propone la conversione, anche se logicamente riferiti ai singoli articoli del decreto che in ogni caso non sono oggetto di votazione e neanche di discussione qualora non vi siano emendamenti ad essi specificamente riferiti.

Da un punto di vista sostanziale le norme del decreto-legge hanno una propria valenza normativa immediata ed autonoma dal momento della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, fino alla pubblicazione



della legge di conversione, o dell'avviso di mancata conversione, con effetti *ex tunc*, per decorrenza dei termini costituzionali o di un voto negativo delle Camere. Ne consegue che in sede di conversione è formalmente corretta la votazione di un emendamento che sostituisca più articoli del decreto-legge, non essendo questi oggetto di singole deliberazioni.

La disciplina dell'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, da ultimo modificata nel giugno del 1989, si ispira ad una logica di stretta interrelazione tra i due disegni di legge e le singole disposizioni in cui si articolano, con la conseguenza che l'esame e la formulazione degli emendamenti seguono criteri diversi rispetto al regime ordinario.

In primo luogo la deliberazione iniziale sulle stime recate dallo stato di previsione dell'entrata comporta che le variazioni di spesa possono essere compensate unicamente attraverso corrispondenti modificazioni di altre previsioni di spesa, contenute nel bilancio o attraverso variazioni di disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria.

Ne consegue che gli emendamenti compensativi e quelli così detti a scavalco, cioè gli emendamenti che consistono di due parti compensative tra loro, la prima riferita al bilancio e la seconda alla legge finanziaria, sono votati nella loro globalità. La parte compensativa dell'emendamento, che si configura come consequenziale, votata insieme alla parte principale propositiva, è immediatamente introdotta nel testo base, senza effetti preclusivi sugli altri emendamenti direttamente riferiti alla medesima parte del provvedimento, che vengono successivamente esaminati e votati tenendo conto delle variazioni eventualmente apportate al testo di riferimento<sup>(?)</sup>.

L'unitarietà delle proposte emendative in sede di esame del disegno di legge di approvazione del bilancio comporta l'inammissibilità di richieste di votazione per parti separate di emendamenti il cui effetto è di incidere su diversi articoli del disegno di legge, mediante la modifica degli stanziamenti di diversi capitoli afferenti a più stati di previsione. Tale richiesta si configura come una nuova proposta emendativa, confliggente con le necessarie procedure di preesame in Commissione bilancio degli emendamenti. Nel caso di emendamenti compensativi l'approvazione della sola prima parte costituirebbe una contraddizione con le precedenti deliberazioni sull'entrata e sul saldo netto da finanziare.

In questi casi il diritto del singolo deputato di porre la questione in modo da avere una deliberazione quanto più possibile rispondente alla verifica della volontà dell'Assemblea è soggetto alla maggiore esigenza di determinare il contenuto tipico dell'atto in discussione.

Ulteriori limiti costituzionali si configurano per l'emendabilità dei disegni di legge di approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, *ex* articolo 123 della Costituzione, e dei disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali.

Nel primo caso l'articolo 105 del regolamento della Camera esclude esplicitamente ogni possibilità di emendamento limitando, con procedure tipiche, l'espressione dell'Assemblea ad una approvazione o reiezione dell'articolo del disegno di legge che incorpora, come allegato, il testo dello Statuto, o delle modifiche ad esso riferite, deliberati dal Consiglio regionale non potendo «il Parlamento intervenire nel processo di formazione con propri emendamenti, che si sovrapporrebbero e cancellerebbero l'autonomia regionale»<sup>(10)</sup>.

Per quanto concerne i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali, la loro inemendabilità deriva dalla logica stessa dell'accordo pattizio, non modificabile se non attraverso il raggiungimento di un nuovo accordo internazionale. Tali disegni di legge solitamente sono composti da un articolo che autorizza la ratifica dell'accordo e ne dispone l'esecuzione, e dal trattato vero e proprio allegato al disegno di legge; queste parti sono senz'altro da ritenersi inemendabili. Emendabili sono, invece, quelle parti del disegno di legge che non incidono direttamente sul dispositivo essenziale e vincolato ai sensi del diritto internazionale<sup>(11)</sup>.

Può infine essere individuata un'ultima categoria di progetti di legge inemendabili: quelli che, *ex* articolo 8 della Costituzione, recepiscono le intese tra Stato e confessioni religiose diverse da quella cattolica. Questi atti sono presentati dal Governo sotto forma di disegno di legge ripartito in più articoli che, salvo adattamenti tecnici di coordinamento, recepiscono interamente il testo dell'intesa. Secondo la dottrina, unica possibilità di emendamento potrebbe essere una modifica all'articolato per renderlo più coerente con il testo dell'intesa stessa, ma il Parlamento, libero di approvare o respingere *in toto*, non può modificare singole disposizioni senza il consenso della controparte<sup>(12)</sup>.

### 3 — *Ulteriori limiti al potere di emendamento: inammissibilità e preclusione*

La discrezionalità nella presentazione degli emendamenti, connotata alla funzione di iniziativa legislativa, è limitata dall'attinenza alla materia in discussione e alla preclusione derivante da votazioni precedenti <sup>(13)</sup>.

L'articolo 89 del Regolamento della Camera attribuisce al Presidente la facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di proposte emendative relative ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione.

La norma, in primo luogo, è posta a tutela del principio regolamentare per cui, in via generale, l'Assemblea non può deliberare su materia non iscritta all'ordine del giorno e garantisce che maggioranze occasionali non possano introdurre nel testo base interessi non sufficientemente valutati precedentemente dall'organo referente. I poteri del Presidente in merito sono assai pregnanti in quanto, di fronte all'insistenza del proponente, è discrezione e non obbligo consultare l'Assemblea <sup>(14)</sup>. Resta comunque al prudente apprezzamento della Presidenza valutare i casi in cui addivenire ad una decisione diretta o ricorrere ad una deliberazione; è stato affermato, in proposito, che i limiti ultimi alla valutazione di aderenza dell'emendamento al testo base sono di carattere politico e quindi riferibili unicamente all'Assemblea nel suo complesso <sup>(15)</sup>.

In tema di giudizio di ammissibilità, una particolare disciplina è stabilita dal comma 5 dell'articolo 121 del Regolamento della Camera, per l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria.

Il parere espresso dai presidenti delle commissioni competenti per materia e dal presidente della Commissione bilancio, fatta salva la decisione finale rimessa al Presidente della Camera in via incidentale, è definitivo e impedisce la ripresentazione in Assemblea di emendamenti che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e del bilancio, che contrastino con la normativa sulla contabilità di Stato o che siano state già oggetto di stralcio preliminare da parte del Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 120 del regolamento.

La specificità della norma, che pur richiama l'articolo 89, è data dalla già cennata peculiarità delle procedure di esame dei disegni

di legge che attuano la manovra finanziaria del Governo e dalla tipicità del loro contenuto, la cui approvazione è un atto costituzionalmente dovuto. Se il Regolamento prevede una particolare e preliminare fase di esame degli emendamenti nelle Commissioni di merito e nella Commissione bilancio, escludendo che singoli deputati possano presentarne di diversi rispetto a quelli, è quanto mai opportuno che l'Assemblea non debba nelle fasi successive, garantite dai tempi certi della sessione, esaminare proposte emendative non attinenti alla materia in discussione.

In tema di esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, l'articolo 96-*bis* del Regolamento attribuisce al Presidente della Camera la facoltà di dichiarare inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, eventualmente, qualora lo ritenga opportuno, consultando l'Assemblea.

Nell'ambito della disciplina intesa a porre un limite all'abuso della decretazione d'urgenza, anche per le negative conseguenze che ne derivano in ordine alla programmazione dei lavori, la norma trova la sua *ratio* nel tentativo di scoraggiare l'appesantimento dei decreti-legge con disposizioni estranee, presentate in questa sede unicamente per fruire del più sollecito esame di questi rispetto ai progetti di legge ordinari, nonché con lo scopo di «ufficializzare» le norme introdotte in caso di reiterazione del decreto, in considerazione del fatto che il Governo è solito ripresentare il testo dei decreti tenendo conto delle modifiche apportate in sede parlamentare.

La lettera dell'articolo 96-*bis*, comma 8, disponendo l'inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi che non siano «strettamente attinenti» alla materia del decreto-legge, impone una valutazione più rigorosa di quella richiesta in via generale dall'articolo 89, il quale dà facoltà al Presidente di negare l'accettazione di emendamenti relativi ad argomenti «affatto estranei»<sup>(16)</sup>. Questi specifici poteri trovano la loro ragione nella particolare procedura di valutazione dei requisiti di necessità ed urgenza previsti dall'articolo 96-*bis*. L'introduzione di norme non strettamente attinenti alla materia disciplinata dal decreto-legge eluderebbe l'esame, ai sensi dei primi tre commi di detto articolo, della Commissione affari costituzionali e, nel merito, le norme stesse potrebbero investire la competenza primaria di altre commissioni.

A seguito di questioni insorte nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, concernente il personale

della scuola, a cui la Commissione competente aveva introdotto ben ventitrè articoli aggiuntivi alquanto eterogenei, la Giunta per il Regolamento, il 23 marzo 1988<sup>(17)</sup>, ha ampliato notevolmente i poteri del Presidente circa la pronuncia di ammissibilità degli emendamenti.

È fatto ora obbligo per i presidenti delle Commissioni sottoporre al Presidente della Camera gli emendamenti, formalizzati nel corso dell'esame referente, che presentino problemi di ammissibilità. Inoltre, superando il principio per cui il testo licenziato dalla Commissione di merito non era sindacabile sotto il profilo della ammissibilità, i poteri del Presidente trovano esplicazione sia nelle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione, sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera<sup>(18)</sup>.

Altro istituto previsto dall'articolo 89 del Regolamento, teso a garantire il corretto svolgimento ed il realizzarsi del procedimento legislativo, è la preclusione.

In ossequio al principio generale per cui la Camera non può deliberare due volte sullo stesso oggetto, la preclusione vieta che venga posto in votazione sia un testo contrastante con una parte del progetto di legge già approvato dall'Assemblea sia un testo che riproduca emendamenti o articoli aggiuntivi respinti<sup>(19)</sup>.

Contrariamente all'inammissibilità, la preclusione si configura come una incompatibilità di carattere oggettivo non sottoponibile ad una valutazione politica dell'Assemblea, e spetta al Presidente farla rilevare come resta riservato alla Presidenza valutare, in presenza di emendamenti che incidono in via principale su una parte del testo, recando delle modifiche consequenziali ad altre parti, dopo la approvazione dell'emendamento, il reale impatto della deliberazione<sup>(20)</sup>.

Riconducibile al principio logico della preclusione è la norma dell'articolo 70 del Regolamento che disciplina l'esame dei progetti di legge già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, per i quali si torna a deliberare esclusivamente sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera.

In via interpretativa la norma comporta ulteriori applicazioni. Vengono in effetti sottoposti al voto soltanto gli articoli modificati dal Senato, ma non quelli introdotti dall'altro ramo del Parlamento e non accolti nel testo della Commissione, in quanto è quest'ultimo

ad essere sottoposto all'Assemblea, con le eventuali variazioni apportate alle modifiche trasmesse dal Senato. Questi stessi articoli possono essere sottoposti all'attenzione dell'Assemblea soltanto mediante la presentazione di appositi emendamenti ripristinatori del testo trasmesso dal Senato <sup>(21)</sup>.

Dal principio per cui la Camera non può essere chiamata a deliberare due volte sullo stesso oggetto consegue che non sono poste in votazione le parti, e quindi gli emendamenti ad esse riferiti, che differenziano il testo trasmesso dal Senato da quello a suo tempo licenziato dalla Camera, unicamente per diversità di carattere formale conseguenti alle modifiche alle altre parti apportate dall'altro ramo del Parlamento <sup>(22)</sup>.

Equamente non possono essere posti in votazione emendamenti interamente soppressivi di un comma solo parzialmente modificato dal Senato, restando il potere di emendamento limitato, rispetto alla deliberazione assunta nella precedente lettura, al ripristino del testo originario o alla soppressione della modifica introdotta.

La non ulteriore emendabilità delle deliberazioni uniformi delle due Camere comporta l'improponibilità di proposte di stralcio di articoli che disciplinano la stessa materia, seppur con differenziazione tra i due testi <sup>(23)</sup>.

#### 4 — *L'esame degli emendamenti alla luce delle nuove norme sulla organizzazione dei lavori. Profili evolutivi*

Nello schema istituzionale definito dalla Costituzione repubblicana il Governo attua il proprio programma attraverso le decisioni della maggioranza parlamentare che gli ha espresso la fiducia. Essendo il Parlamento il luogo in cui si svolge prioritariamente questa funzione decisoria, in essa sono necessariamente coinvolte le opposizioni. Il regolamento del 1971 si è inserito su questo impianto delineando «una Camera dei deputati che agiva sulla base di due coordinate fisse, cioè da un lato la proposta della maggioranza e del Governo, dall'altro una decisione sulla base della solidarietà delle forze rappresentative presenti in Parlamento, indipendentemente dalla loro appartenenza alla maggioranza o all'opposizione» <sup>(24)</sup>.

Sul finire degli anni settanta, a causa tra l'altro della particolare funzione di opposizione, spesso ostruzionistica, assunta dai alcuni

gruppi parlamentari e del conseguente abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, questo meccanismo istituzionale è viepiù andato in crisi, mettendo in risalto i limiti del regolamento della Camera. Al contempo il Parlamento, restio a seguire la via della delegificazione, vedeva aumentare esponenzialmente i propri compiti legislativi a causa della specificità delle norme in discussione.

Una serie di riforme susseguitesi dal 1981 ha avuto come fine graduale e costante quello di razionalizzare il procedimento legislativo, secondo principi e criteri atti a favorire il confronto serrato tra le diverse posizioni politiche, eliminando e correggendo ridondanze.

Nondimeno accanto a problemi di coesione della maggioranza, dovuti alla particolare natura multipartitica dei governi, l'uso strumentale e defatigatorio di tutti i mezzi procedurali da parte di alcuni gruppi parlamentari numericamente esigui ha reso necessario un ulteriore passo avanti nella riforma delle procedure, imponendo di affrontare il problema dell'uso del tempo non più in maniera frammentata, relativamente a singoli momenti proceduralmente rilevanti, ma in una visione unitaria che rendesse effettivo il principio della programmazione dei lavori, dando certezza dell'esaurimento di un determinato argomento iscritto all'ordine del giorno.

In questo contesto, una volta regolamentati più rigidamente i tempi di intervento, la disciplina del potere di emendamento assume una particolare rilevanza in quanto proprio questo strumento da proposta volta a definire la volontà dell'Assemblea si può trasformare nel mezzo principe per inceppare il procedimento stesso con il fine di procrastinare od impedire la decisione finale.

Una prima esperienza di regime più cadenzato e vincolante dell'uso del tempo, con conseguente modifica delle norme generali che disciplinano il potere di emendamento, si è compiuta con la riforma del regolamento della Camera varata nel 1983 e l'istituzione di una specifica sessione per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Questa riforma ha segnato una svolta fondamentale in quanto si è operato sulla programmazione dei lavori, prevedendo una sessione apposita con tempi predeterminati che ha avuto come conseguenza rilevante, nella prassi applicativa, la fissazione di termini di presentazione e ripresentazione degli emendamenti in deroga alle norme ordinarie, in modo che la ripartizione dei tempi tra i gruppi possa essere fatta tenendo conto di dati certi.

L'organizzazione dei lavori per sessione specifica ha avuto risultati incoraggianti, in quanto pur rimanendo il dibattito ampio, dalla introduzione delle norme in questione si sono avuti solo due ricorsi all'esercizio provvisorio.

Questa positiva esperienza può essere considerata il punto di partenza di un'ulteriore serie di modifiche regolamentari che, oltre ad aver affinato le procedure speciali di esame delle leggi che attuano la manovra finanziaria prevedendo tempi certi di approvazione anche per i disegni di legge collegati, hanno dato un decisivo impulso alla realizzazione del sistema della programmazione dei lavori.

La riforma del 1981 aveva mostrato i suoi limiti applicativi nella mancanza di strumenti cogenti preposti a dare attuazione ai calendari adottati. Con le nuove norme, introdotte nel regolamento della Camera nel marzo del 1990, sull'organizzazione dei lavori, da una parte vengono garantiti, entro certi limiti, tempi predeterminati alla maggioranza e al Governo per la realizzazione del proprio indirizzo politico, dall'altra sono riservati spazi propri alle minoranze per discutere proposte alternative od esercitare funzioni di controllo. Strumento per l'attuazione di questo disegno è l'introduzione del contingentamento dei tempi assegnati ai gruppi, in particolare nella fase della discussione degli articoli.

Se formalmente queste ultime modifiche regolamentari non hanno nulla innovato in tema di esame degli emendamenti, nella prassi applicativa si possono riscontrare numerosi riflessi sulle procedure di presentazione e discussione delle proposte emendative.

Al fine di razionalizzare i lavori legislativi ed evitare una sovrapposizione tra le riunioni dell'Assemblea e delle commissioni, si è stabilita, di norma, una riserva di seduta antimeridiana per l'Assemblea e di seduta pomeridiana per le commissioni.

La Giunta per il Regolamento nella riunione del 27 marzo 1990, in riferimento al disposto dell'articolo 25-*bis* del Regolamento della Camera, si è pronunciata nel senso che qualora l'Assemblea sia chiamata ad esaminare gli articoli di un progetto di legge in seduta antimeridiana, il termine per la presentazione degli emendamenti stabilito dal comma 1 dell'articolo 86 del Regolamento deve intendersi riferito alla fine della seduta antimeridiana del giorno precedente.

Nella seduta del 15 maggio 1990 da più parti, in via incidentale, è stato sollevato il problema del coordinamento tra la pronuncia della Giunta ed il disposto dell'articolo 86, comma 1, che prevede la pre-



sentazione degli emendamenti «entro il giorno precedente la seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono». La Presidenza nell'occasione chiarì che l'interpretazione data dalla Giunta rientrava in un quadro di razionalizzazione dei lavori dell'Assemblea, anche al fine di consentire al Comitato dei nove un adeguato approfondimento degli emendamenti stessi, ricordando, per altro, che il comma 9 dell'articolo 86 del regolamento attribuisce al Presidente il potere di modificare, in casi particolari, i termini per la presentazione e la distribuzione degli emendamenti.

La pronuncia della Giunta va letta in una linea evolutiva che, partendo dalle modifiche apportate nel 1986 all'articolo 86, è tesa a rispondere all'esigenza di conferire maggiore ordine e razionalità ad una materia nella quale spesso la non tempestiva possibilità di conoscenza delle proposte emendative può impedire ai deputati una consapevole partecipazione alle votazioni <sup>(25)</sup>.

La richiesta di maggiore compiutezza formale nel procedimento legislativo necessita che gli emendamenti siano conoscibili con congruo anticipo, oltre che per i motivi sopra esposti, sia per il vaglio di ammissibilità *ex* articolo 89, sia per l'esplicazione della funzione consultiva della Commissione bilancio ove necessaria, al fine di evitare successive interruzioni del procedimento.

La previsione di un tempo complessivo per l'esame di un determinato progetto di legge e la sua ripartizione tra i gruppi sono gli strumenti per la realizzazione del calendario e quindi per l'effettiva operatività del sistema della programmazione dei lavori.

Per la concreta attuazione di questo schema nella fase della discussione degli articoli assumono notevole importanza il numero ed i termini in cui vengono formalizzate le proposte emendative. La Presidenza deve poter disporre in tempo utile di tutti gli elementi per approntare una ripartizione realistica dei tempi, tenuto conto anche di quelli tecnici. Di qui si è consolidata la prassi che, nel caso si esaminino articoli di un provvedimento con tempi contingentati, la Presidenza fissi un termine anteriore all'inizio della discussione degli articoli per la presentazione di tutti gli emendamenti, a qualsiasi articolo si riferiscano.

Già nel comunicare il primo calendario successivo alle modifiche regolamentari del marzo 1990, il 18 aprile, il Presidente annunciò che dal momento della lettura dello stesso non era più possibile presentare emendamenti al disegno di legge sulla tossicodipendenza in

discussione. Questa decisione fu assunta in base ad intese intercorse nella Conferenza dei presidenti di gruppo e la Presidenza chiari, a fronte di proteste di alcuni deputati, che il contingentamento dei tempi presupponeva un quadro preciso e non mutevole della situazione e per questo motivo, e non in base ai poteri ordinatori derivanti dall'articolo 86, comma 9, si era fissato un termine diverso da quello ordinario.

Tale decisione, adottata in attesa che l'argomento venga definito in via normativa dalla Giunta per il Regolamento (<sup>26</sup>), si configura come una prassi non più contestata dai gruppi e risulta opportuna proprio per il particolare tipo di contingentamento che è adottato alla Camera.

La nuova disciplina prevista dall'articolo 24 del Regolamento della Camera garantisce infatti che tutte le fasi procedurali possano essere svolte nel complesso dei tempi attribuiti alla Presidenza, ai singoli gruppi nonchè ai deputati dissenzienti. Di fatto nessun tipo di scadenza temporale può troncane la votazione di emendamenti, qualunque sia il loro numero. È quindi necessario che il dibattito venga organizzato tenendo conto, con la minore approssimazione possibile, del tempo necessario a svolgere tutte le fasi del procedimento. In questo ambito assume una particolare rilevanza il computo degli emendamenti presentati affinché nel complesso del tempo destinato all'esame di un determinato progetto si possa tener conto delle così dette «neutralizzazioni», cioè dei tempi che per regolamento devono essere sottratti alla discussione per atti procedimentali dovuti, quali le operazioni di voto (<sup>27</sup>).

La nuova disciplina di presentazione degli emendamenti va coordinata, inoltre, con la facoltà di subemendare. La presentazione di subemendamenti è in regime ordinario disciplinata dall'articolo 86, comma 4, del Regolamento della Camera, che ne consente il deposito fino ad un'ora prima della seduta, e per quelli riferiti ad emendamenti presentati in corso di seduta dalla Commissione o dal Governo, anche durante questa, se firmati da trenta o più deputati o da uno o più presidenti di gruppi che separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica.

La facoltà per il Governo e per la Commissione di presentare emendamenti oltre i termini ordinari si giustifica con l'esigenza di consentire per tale via, nella più rigida procedura d'Assemblea, un adeguato sbocco alle esigenze politiche e tecniche emerse tardiva-

mente, ma sostenute da largo consenso<sup>(28)</sup>. Tale facoltà andrebbe coordinata con le nuove norme sulla organizzazione dei lavori in quanto la possibilità per Commissione e Governo di emendare in corso di seduta lascia libera la facoltà di presentare, nei termini fissati dal Presidente, subemendamenti, nonché (altro aspetto assai rilevante in regime di contingentamento di tempi anche se inapplicato in pratica) di chiedere un rinvio fino a tre ore dell'esame di tali emendamenti.

È evidente che l'esercizio di questi strumenti previsti dal regolamento può incidere in maniera rilevante sull'ordinato svolgimento dei lavori, sia mediante la richiesta di sospensione, la cui concessione, al di là dell'alto *quorum* di deputati che la deve formalizzare (un decimo dei componenti l'Assemblea o presidenti di gruppi aventi pari consistenza), resta nei poteri del Presidente, sia con la presentazione di numerosi subemendamenti che potrebbero impegnare l'Assemblea in una serie di votazioni non previste al momento del computo dei tempi ad esse riservati.

Una previdente riserva di tempo per le operazioni di voto nell'ambito della ripartizione iniziale può superare, entro certi limiti, i problemi connessi al sopravvenire di subemendamenti, restando al prudente apprezzamento del Presidente fissare un termine per la presentazione.

Molto spesso il verificarsi delle condizioni per l'applicazione delle norme sul contingentamento dei tempi nella fase della discussione degli articoli è dovuto proprio al gran numero di emendamenti presentati che impedisce l'esaurimento di un provvedimento in sede di prima calendarizzazione, ed al contempo la presentazione ed il successivo ritiro di emendamenti, riducendosi il tempo destinato allo svolgimento delle operazioni di voto, consente ai gruppi di usufruire di un'ulteriore attribuzione dei tempi, che vengono ridistribuiti dal Presidente della Camera, a norma del comma 7 dell'articolo 24, in base ad intese intercorse in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, ai gruppi di opposizione<sup>(29)</sup>.

Il ritiro di emendamenti può essere egualmente strumentale qualora siano mantenuti in votazione emendamenti identici ad altri, di altri gruppi, ritirati, non comportando cioè alcuna economia nell'ordine delle votazioni.

Il problema della presentazione di un numero cospicuo di emendamenti a fini meramente defatigatori potenzialmente può arrecare

un *vulnus* a quei principî di concisione del dibattito e certezza della decisione finale che sono i fini delle riforme regolamentari intercorse dal 1981 al 1990. Da qui nasce l'avvertita esigenza di trovare rimedi all'uso distorto di procedure che impongono lunghe maratone di votazioni e che finiscono per impedire il reale confronto politico sui temi in esame.

In base a quanto già detto, per i principî costituzionali che sono a fondamento del potere di emendamento non è configurabile una limitazione di carattere quantitativo nella fase della presentazione. Se è vero che l'articolo 64 della Costituzione lascia amplissimi margini di organizzazione interna alle Camere, non sono però immaginabili norme regolamentari che ottundano l'esercizio di altre prerogative costituzionali.

Il regolamento della Camera, al comma 8 dell'articolo 85, già prevede procedure tese a rendere più efficaci e sollecite le deliberazioni dell'Assemblea, conferendo al Presidente la facoltà di ricorrere a modifiche dell'ordine di votazione in particolari circostanze. In presenza di proposte emendative che si differenziano unicamente per variazioni a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente può giungere a porre in votazione tre soli emendamenti: quello più lontano dal testo base, uno intermedio e quello più vicino al testo originario. È evidente la natura strettamente antiostruzionistica di tale norma, applicabile quasi esclusivamente a proposte di modifica riferite a testi graduabili numericamente.

La previsione dell'ultimo periodo del comma 8 dell'articolo 85, stabilendo la possibilità per il Presidente di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse, ha un contenuto più generale<sup>(30)</sup>, anche se nella prassi applicativa, per altro esigua, vi si è per lo più fatto ricorso a fini antiostruzionistici. La norma, indubbiamente, può avere un effetto di notevole snellimento dei lavori dell'Assemblea, nel senso che la votazione di un numero selezionato di emendamenti o addirittura del testo base, scelta lasciata al prudente apprezzamento del Presidente, può creare quelle condizioni oggettive di preclusione tali da abbreviare notevolmente l'esame di un provvedimento.

Motivi di carattere tecnico e politico impediscono per altro l'uso generalizzato di questa norma. La recente esperienza ha evidenziato che, benchè spesso il numero degli emendamenti presentati sia tale da rendere incerta la decisione finale nei tempi stabiliti, non sempre

in tale proliferazione di proposte emendative è configurabile un ostruzionismo in senso stretto, cioè finalizzato ad impedire l'approvazione di un progetto di legge.

È la rilevanza degli interessi disciplinati dalle norme in discussione, che frequentemente si accompagna ad una complessità tecnica notevole, a creare presupposti per una copiosa presentazione di emendamenti da parte di tutti i gruppi. In tali condizioni, per soli fini di economia temporale, sembra azzardato l'uso di norme che modificano l'ordine normale di votazione e che possono comprimere il diritto dei gruppi parlamentari o di singoli deputati a concorrere nella definizione della volontà dell'Assemblea.

Nondimeno le conseguenze che un elevato numero di emendamenti può comportare sulla efficacia delle modifiche regolamentari relative alla organizzazione dei lavori, ha portato la Giunta per il Regolamento a riflettere su un eventuale ampliamento dei poteri attribuiti al Presidente dal comma 8 dell'articolo 85 del regolamento <sup>(31)</sup>.

La questione è ancora, dunque, *de iure condendo*, ma senza voler sottovalutare la rilevanza che il genere di norme considerate può avere in determinate circostanze, la soluzione del problema va ricercata su un piano diverso.

In questo senso assume una veste prioritaria un accurato esame in sede referente dei progetti di legge che devono essere, in base al calendario, successivamente esaminati dall'Assemblea <sup>(32)</sup>.

Una volta risolte nella fase istruttoria, che è anche proceduralmente meno vincolata, gran parte delle questioni di merito, è senz'altro più agevole per l'Assemblea giungere alla decisione finale nei tempi stabiliti.

Presupposto del verificarsi di questa condizione è l'instaurarsi di uno stretto rapporto tra programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, che, sebbene previsto dal regolamento, stenta ad affermarsi nella prassi. Conseguenza di ciò è che spesso l'esame preliminare è di fatto demandato al Comitato dei nove nel corso della valutazione degli emendamenti presentati in Assemblea, ai quali si aggiungono gli emendamenti del Governo e della Commissione stessa, verificandosi solo in quel momento la composizione di interessi contrapposti, con le conseguenze già descritte di mutamento del quadro di riferimento delle proposte emendative da votare.

La fissazione di un termine di esame effettivo in Commissione meno a ridosso dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea

consente una maggiore accuratezza nella stesura dei testi nonché l'acquisizione in tempo utile del parere della Commissione bilancio, ai fini della valutazione degli oneri finanziari.

Appare inoltre utile fissare un termine per la presentazione degli emendamenti anteriore rispetto alla Conferenza dei presidenti di gruppo in cui viene decisa la seconda calendarizzazione di un progetto di legge, in modo che sia possibile valutare in anticipo e con ridotta approssimazione i tempi necessari per giungere alla decisione finale.

Per provvedimenti esaminati con tempi contingentati, nel solco della prassi sopra delineata, si evidenzia la necessità che i subemendamenti siano presentati nello stesso termine fissato per gli emendamenti, ovvero, a richiesta, entro una breve dilazione del termine stesso, tale da consentire l'effettiva conoscibilità degli emendamenti principali.

Certamente non tutti i problemi di funzionalità possono essere risolti innovando nel senso sopradetto, ma il conseguimento di una maggiore snellezza nei lavori dell'Assemblea, senza nulla togliere ma anzi accrescendo l'approfondimento nel merito delle questioni in discussione, può rendere più incisiva la funzione legislativa e più trasparente il confronto politico, con l'ulteriore non secondario effetto di creare maggiori spazi di attività, utilizzabili anche per la discussione delle proposte dell'opposizione secondo il nuovo schema di programmazione.

## Note

(<sup>1</sup>) SPAGNA MUSSO E., voce: «Emendamento», in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, pp. 828 e segg.

(<sup>2</sup>) CERVATI A.A., articolo 71, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, pp. 108 e segg.

(<sup>3</sup>) MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, 1976, p. 742. Nell'iniziativa la formulazione di proposte manifesta la volontà di dare vita al procedimento, nella presentazione di emendamenti si manifesta la volontà di influire sul procedimento in corso cioè sulla formazione della volontà dell'Assemblea. Cfr. TANDA A.P., *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, 1987, II edizione, p. 238.

(<sup>4</sup>) LONGI V., *Elementi di diritto e di procedura parlamentare*, 1982, p. 140.

(<sup>5</sup>) V. *Resoconto stenografico* dell'11 ottobre 1990, edizione non definitiva, pp. 10-12.

(<sup>6</sup>) V. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 1° marzo 1989, p. 28550.

(<sup>7</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 30 novembre 1989, pp. 41982-41983.

(<sup>8</sup>) Nel corso della discussione alla Camera dei deputati dei progetti di legge sull'emittenza televisiva (A.C. n. 4710), l'emendamento Stanzani Ghedini 1.18 sostituiva l'articolo 1 con quattordici articoli. Nel caso di specie non si è giunti ad una pronuncia presidenziale, in quanto l'emendamento è stato successivamente ritirato dal proponente.

(<sup>9</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 12 dicembre 1989, pp. 42692-42693 e del 7 novembre 1990, p. 59.

(<sup>10</sup>) Onorevole Luzzato in *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati* - illustrato con i lavori preparatori, p. 843.

(<sup>11</sup>) V. LONG G., «I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali», in *Il Parlamento della Repubblica - organi, procedure, apparati*, n. 2, 1987, p. 8.

(<sup>12</sup>) Per quanto concerne la particolare problematica degli enti ecclesiastici e la conseguente procedura adottata in sede parlamentare per disciplinare la materia, v. LONG G., *opera cit.*, pp. 15 e seg.

(<sup>13</sup>) TANDA A.P., *opera cit.*, pp. 241-242.

(<sup>14</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 21 dicembre 1987, p. 6782, in cui l'Assemblea è stata chiamata a deliberare sulla ammissibilità

di emendamenti. L'articolo 97 del Regolamento del Senato, che distingue le due categorie della improponibilità e della inammissibilità, non prevede una possibilità di appello alla Assemblea.

(<sup>15</sup>) MORTATI C., *opera cit.*, p. 742.

(<sup>16</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera del 18 dicembre 1990, p. 37.

(<sup>17</sup>) Cfr. *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari* della Camera del 23 marzo 1988, p. 3.

(<sup>18</sup>) Nella seduta del 27 aprile 1989 il Presidente della Camera non ha posto in votazione un comma introdotto dalla Commissione. Cfr. *Resoconto stenografico* pp. 32183 e 32192.

(<sup>19</sup>) VOZZI E., «Procedimento legislativo», in *Lezioni di tecnica legislativa*, 1988, p. 263.

(<sup>20</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera del 1° agosto 1990, p. 10. Nell'occasione, a seguito dell'approvazione di un articolo sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, discutendosi della avvenuta preclusione o meno di un successivo subemendamento, la Presidente onorevole Iotti dichiarò che la questione rientrava «strettamente nelle competenze del Presidente».

(<sup>21</sup>) Una particolare applicazione del principio della valenza del testo licenziato in sede referente dalla Commissione in relazione a quello trasmesso dal Senato, si ha nelle seconde deliberazioni sui progetti di legge costituzionali. L'articolo 99 del regolamento della Camera fa esplicito divieto di presentare emendamenti in seconda deliberazione, nella quale si fa luogo unicamente al voto finale, qualora la Camera sia chiamata a deliberare sullo stesso testo licenziato dal Senato. Nel caso in cui il Senato abbia soppresso alcuni articoli e questi non siano stati ripristinati in sede referente alla Camera, e non siano stati presentati emendamenti in tal senso in Assemblea, si procede direttamente al voto finale.

(<sup>22</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 22 maggio 1990, p. 3.

(<sup>23</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati del 28 luglio 1988, p. 18311.

(<sup>24</sup>) Onorevole Labriola, in Camera dei deputati *Atti parlamentari - Discussioni*, seduta del 29 aprile 1986, p. 41516.

(<sup>25</sup>) Cfr. relazione dell'onorevole Spagnoli al Doc. II, n. 19, p. 10, Camera dei deputati, IX Legislatura.

(<sup>26</sup>) Cfr. *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari* della Camera dei deputati del 5 giugno 1990, p. 5.

(<sup>27</sup>) *Resoconto Stenografico* della Camera dei deputati del 20 aprile 1990, p. 12.



(28) VOZZI E., *op. cit.*, p. 231.

(29) È da notare come nella seduta del 20 aprile 1990, nel corso della discussione delle norme sulla tossicodipendenza, anche il gruppo del M.S.I.-D.N., che nella circostanza non aveva assunto posizioni contrarie, frui di un aumento dei tempi a disposizione a seguito del ritiro di emendamenti da parte di altri gruppi che effettivamente si opponevano al provvedimento. Sembrerebbe dunque che, fermo restando il principio che nessun automatismo intercorre tra ritiro di emendamenti da parte di un gruppo e corrispondente attribuzione allo stesso dei tempi resisi disponibili, i tempi siano ridistribuiti in base alla collocazione generale dei gruppi stessi nell'opposizione.

(30) Cfr. FIORUCCI G., «La discussione degli articoli e degli emendamenti ed il nuovo testo dell'articolo 85 del regolamento della Camera dei deputati», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1984, p. 182.

(31) Cfr. intervento dell'onorevole Gitti nella riunione del 5 giugno 1990 della Giunta per il regolamento, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari* della Camera dei deputati del 5 giugno 1990, p. 5.

(32) Cfr. il richiamo del Presidente onorevole Zolla, nella seduta del 14 dicembre 1988, sull'opportunità che i lavori della Commissione definiscano le questioni prima dell'inizio dei lavori in Assemblea, *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati, p. 25049.



Maurizio Bassetti

*Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati*

1 — L'autonomia contabile e finanziaria; 2 — Cenni storici; 3 — L'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza nel periodo repubblicano; 4 — La dotazione finanziaria; 5 — La procedura di approvazione del bilancio interno; 6 — L'attuazione delle scelte di bilancio; 7 — I controlli sull'attuazione del bilancio.

### 1 — *L'autonomia contabile e finanziaria*

L'autonomia regolamentare di ciascuna Camera è espressamente prevista dall'articolo 64 della Costituzione (ma anche dall'articolo 72, per il rinvio alle norme regolamentari in ordine al procedimento di esame e approvazione dei progetti di legge) <sup>(1)</sup> quale garanzia dell'indipendenza dell'organo costituzionale nei confronti di qualsiasi altro organo o potere dello Stato <sup>(2)</sup>.

Tali regolamenti, che hanno sicuramente valore di fonti primarie <sup>(3)</sup>, in quanto sottoposte solo alla Costituzione e alle leggi costituzionali, sono espressione di quella autonomia costituzionale propria degli organi partecipi della funzione politica e in quanto tali *superiorem non recognoscentes* <sup>(4)</sup>.

Accanto all'autonomia regolamentare, espressamente prevista dalla Costituzione, alle Camere viene tradizionalmente riconosciuta anche l'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, nonché l'autodichia o giurisdizione domestica nei confronti dei propri dipendenti.

Il significato dell'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile (da taluni definita autonomia contabile *tout court*) è evidente se si pensa alla vitale importanza del fatto che ciascuna Camera determini autonomamente il proprio fabbisogno, che le viene somministrato dallo Stato, e lo amministri senza essere sottoposta ad alcun controllo o ingerenza da parte di organi esterni <sup>(5)</sup>.

L'autonomia amministrativo-contabile trova espressione in diverse norme del Regolamento della Camera. Così l'articolo 12, comma 3, stabilisce che l'Ufficio di Presidenza emana le norme relative all'am-

ministrazione e alla contabilità interna <sup>(6)</sup> e l'articolo 66 che il progetto di bilancio interno e il conto consuntivo sono predisposti dai Questori, deliberati dall'Ufficio di Presidenza e, quindi, discussi e approvati dall'Assemblea.

A favore dell'autonomia in questione possono essere invocate numerose valide ragioni; sinteticamente si può dire che essa si configura come essenziale condizione di garanzia del libero svolgimento dei compiti istituzionali di ciascuna Camera, senza interferenze, intralci o turbative che sicuramente si verificherebbero «qualora le spese necessarie per il libero funzionamento delle Assemblee... non potessero... essere effettuate senza il concorso diretto o indiretto di altri organi statali o fossero comunque subordinate al *placet* o al controllo di questi» <sup>(7)</sup>.

## 2 — *Cenni storici*

L'affermazione dell'autonomia finanziaria e contabile delle Camere rappresentative ha origini storiche, politiche e giuridiche molto remote. Si può dire che essa, ispirandosi al principio della separazione dei poteri, ha avuto inizio con la stessa nascita degli organi rappresentativi e si è accompagnata alla lunga lotta dei Parlamenti per la propria indipendenza da altri organi e, segnatamente, dalle monarchie. Si pensi che, già nella prima fase della rivoluzione francese, l'Assemblea nazionale si dotò di una propria amministrazione interna del tutto indipendente dal potere esecutivo fino ad avocare a sè, nel dicembre del 1791, il controllo esclusivo sulle proprie spese <sup>(8)</sup>.

Nell'arco del processo storico che ha visto i Parlamenti, prima limitare, e poi sostituire il potere delle monarchie assolute, le Camere rappresentative affermarono gradualmente una totale indipendenza ed autonomia rispetto a qualsiasi autorità. Ciò avvenne — inizialmente in linea di fatto, poi anche di diritto — sia sotto il profilo finanziario e organizzativo (bilanci autonomi, amministrazione propria, immunità di sede, polizia interna, ecc.) sia sotto quello normativo in ordine al proprio funzionamento, sia, infine, in ordine alla soluzione delle controversie con i propri dipendenti (c.d. *autodichia*) <sup>(9)</sup>.

Pertanto, alla nascita del Parlamento subalpino, l'autonomia finanziaria e contabile godeva già di una solida tradizione storica, tanto che fu lo stesso Governo dell'epoca, nel gennaio 1848, a

mettere a disposizione i fondi necessari al funzionamento della Camera elettiva la cui prima seduta ebbe luogo l'8 maggio dello stesso anno <sup>(10)</sup>.

Nella stessa seduta Camera e Senato adottarono pacificamente i regolamenti provvisori predisposti dal Governo piemontese <sup>(11)</sup> sulla falsariga dei regolamenti allora in uso presso le Assemblee legislative francesi e belghe <sup>(12)</sup>.

È significativo che già questo primo Regolamento della Camera prevedesse all'articolo 77 la competenza dei Questori in materia di spesa e all'articolo 81 un bilancio autonomo; nulla era detto, invece, in tema di controllo sulla gestione dei fondi.

Comunque, dopo alterne vicende <sup>(13)</sup> svoltesi nell'arco di alcuni anni, a partire dal 1851 le Camere del Parlamento subalpino conquistarono la più piena autonomia finanziaria e contabile, senza alcuna interferenza o controllo da parte dell'esecutivo o della corona.

È in tutto il periodo statutario tale autonomia non fu posta in dubbio dalla dottrina, che la ritenne implicita nel potere regolamentare attribuito alle Camere dall'articolo 61 dello Statuto <sup>(14)</sup>.

### 3 — *L'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza nel periodo repubblicano*

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la dottrina non è più stata così compatta nel giustificare l'istituto dell'autonomia contabile e finanziaria delle Camere.

È comunque prevalente l'orientamento che la gestione finanziaria e contabile di ciascuna Camera debba svolgersi in piena autonomia, senza ingerenze o controlli esterni <sup>(15)</sup>.

Altri autori contestano, invece, la validità dell'istituto che sarebbe da attribuire a una concezione ottocentesca della separazione dei poteri, non recepita nella Costituzione repubblicana, e al dogma della sovranità e indipendenza assoluta delle Camere <sup>(16)</sup>.

Altri, ancora, pur giustificando l'esonero dal controllo esterno, sostengono la necessità della giurisdizione contabile della Corte dei conti nei confronti delle persone che hanno maneggio di pubblico denaro <sup>(17)</sup>.

Alcuni, infine, auspicano una bonifica da parte della Corte costituzionale delle teorie superate e da confinare tra i miti del passato, quale sarebbe la «teologia» dei corpi separati fondata su concetti e formule propri dello Stato feudale<sup>(18)</sup>.

Non potendo approfondire le dispute dottrinali in materia, ci si limita a ricordare che la sentenza n. 129 del 10 luglio 1981 della Corte costituzionale dovrebbe aver eliminato ogni dubbio circa l'esistenza e la legittimità costituzionale dell'istituto dell'autonomia contabile fondato, tra l'altro, su vere e proprie consuetudini costituzionali.

Secondo la Corte, l'esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali dai giudizi di conto rappresenta un riflesso dell'autonomia degli organi costituzionali, che non si esaurisce nella normazione, ma comprende anche il momento applicativo delle norme stesse e, pertanto, una autonoma disciplina che garantisca la corretta gestione dei fondi.

Del resto, osserva sempre la Corte costituzionale, la corretta gestione del pubblico denaro è assicurata dalle norme regolamentari autonomamente dettate dagli organi costituzionali<sup>(19)</sup>.

#### 4 — *La dotazione finanziaria*

Ciascuna Camera, in sede di predisposizione del progetto di bilancio, determina il proprio fabbisogno annuo o dotazione, che risulta dalla differenza tra il totale delle uscite e delle entrate previste (per interessi attivi, per vendita di atti parlamentari e pubblicazioni varie, per la gestione di bar e ristoranti interni, ecc.). La dotazione per il 1990 ammonta a L. 571 miliardi, mentre per il 1991 e il 1992 sono previsti, rispettivamente, gli importi di 623 e 685 miliardi di lire.

È interessante rilevare che l'incidenza percentuale della dotazione della Camera dei deputati sul totale della spesa dello Stato ha subito, negli ultimi 20 anni, una diminuzione pressoché costante, particolarmente sensibile nel 1990, anno in cui è risultata pari allo 0,088 per cento contro lo 0,104 per cento dell'anno precedente<sup>(20)</sup>.

Tale dotazione viene richiesta (o, meglio, semplicemente comunicata, in quanto — in attuazione dei principi dell'autonomia finanziaria — non è ammessa alcuna possibilità di diniego, controllo o valutazione da parte del Governo) al Ministro del tesoro che provvede alla sua iscrizione nel bilancio generale dello Stato e, precisamente, nello stato di previsione di quel ministero, alla categoria «Servizi degli organi costituzionali».

In merito a tale procedura, si è osservato <sup>(21)</sup> che sarebbe necessaria una legge sostanziale di spesa, ad evitare che la legge di bilancio — legge formale — venga ad assumere, rispetto alla dotazione degli organi costituzionali, valore sostanziale, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione.

Pertanto, poichè gli atti del Ministro del tesoro (mandati diretti di pagamento) con cui i fondi stanziati sono effettivamente trasferiti a ciascuna Camera, sono soggetti — nei termini chiariti dalla Corte costituzionale <sup>(22)</sup> — al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, quest'ultima potrebbe rifiutarsi di registrarli eccettuando la mancanza di una legge che autorizzi le spese in questione <sup>(23)</sup>. Oppure, la stessa Corte dei conti potrebbe rilevare questa illegittimità in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, dandone notizia alle stesse Camere nella relazione che accompagna tale giudizio <sup>(24)</sup>.

A prescindere dalle dispute dottrinali sulla mancanza di una legge sostanziale di spesa, da taluni invocata a sostegno di tesi contrarie all'istituto dell'autonomia finanziaria e contabile, si può osservare che la legittimazione sostanziale delle spese necessarie al funzionamento delle Camere può essere facilmente rinvenuta nelle stesse norme costituzionali (articoli 55 e seguenti) che disciplinano l'ordinamento di tali organi <sup>(25)</sup>.

Un ultimo problema è stato sollevato in passato dalla Corte dei conti <sup>(26)</sup> in ordine al rendiconto generale dello Stato che, mentre per ogni capitolo di spesa dà dimostrazione delle somme impegnate ed erogate rispetto allo stanziamento, per questi fondi non può che indicare l'avvenuto trasferimento dal bilancio dello Stato alla disponibilità delle Camere: mancherebbe, cioè, un qualsiasi rendiconto di tali spese.

È facile tuttavia obiettare che le Camere approvano annualmente propri bilanci consuntivi che danno analiticamente conto di tutte le spese effettivamente sostenute <sup>(27)</sup>.

## 5 — *La procedura di approvazione del bilancio interno*

In base all'articolo 66 del Regolamento della Camera, il progetto di bilancio ed il conto consuntivo sono predisposti dai Questori, deliberati dall'Ufficio di Presidenza e, quindi, discussi e approvati dall'Assemblea in seduta plenaria.

Alla Camera il bilancio interno è discusso direttamente dall'Assemblea su relazione dei Questori, mentre al Senato il progetto di bilancio è preventivamente esaminato dal presidente della Commissione bilancio (unitamente ai presidenti delle altre commissioni permanenti) il quale poi riferisce all'Assemblea (ai sensi dell'art. 165, comma 1 e 2, Reg. Sen.).

In ogni caso, sia alla Camera sia al Senato, è esclusa qualsiasi ingerenza di organi esterni e, segnatamente, del Governo <sup>(26)</sup>.

In base ad una prassi ormai consolidata, la discussione dei documenti di bilancio avviene normalmente in seduta pubblica, contrariamente a quanto avveniva in passato quando la Camera, in tale occasione, si riuniva in «Comitato segreto». Tuttavia potrebbe sempre essere deliberata la seduta segreta in base al comma 3 dell'articolo 63 del Regolamento, che disciplina in generale lo svolgimento delle sedute.

La procedura di formazione del bilancio interno presenta notevoli analogie con quella seguita per il bilancio dello Stato, che è predisposto dal Ministero del tesoro ed è approvato dal Consiglio dei ministri per la successiva presentazione ed approvazione del Parlamento <sup>(27)</sup>.

Tale procedura è invece del tutto peculiare rispetto a quella seguita in Assemblea per l'esame dei progetti di legge. Basti pensare che in questa occasione, in Assemblea, i Questori esercitano tutte le funzioni che, per i progetti di legge, spettano al Relatore, al Comitato dei nove e al Governo.

Infatti, la relazione introduttiva viene svolta normalmente dal Questore «anziano», che illustra sia il bilancio preventivo annuale sia quello triennale (recentemente introdotto in analogia con la riforma del bilancio statale operata dalla legge n. 468 del 1978) <sup>(30)</sup>.

Ha quindi luogo la discussione generale, in cui possono intervenire tutti i deputati, che si trasforma, il più delle volte, in un dibattito sulla condizione del deputato e sulla funzionalità complessiva dell'istituto parlamentare.



Al termine della discussione intervengono in sede di replica i Questori, i quali esprimono altresì il proprio parere in merito agli ordini del giorno presentati, che possono essere accettati ovvero accolti come raccomandazioni.

In caso di parere contrario dei Questori, se l'ordine del giorno non viene ritirato dai presentatori, esso viene posto in votazione e quindi approvato o respinto dall'Assemblea.

Tradizionalmente, al termine di questo dibattito, interviene anche il Presidente della Camera per esprimere proprie valutazioni in ordine alla vita e alla funzionalità della Camera, non soltanto sotto il profilo amministrativo e finanziario.

Una volta votati gli ordini del giorno e svolte le dichiarazioni di voto, il bilancio viene approvato dall'Assemblea a maggioranza ordinaria.

È da rilevare che, secondo consuetudine, non vengono presentati emendamenti al bilancio interno, anche se ciò è sicuramente possibile e si è verificato in qualche occasione. È evidente, pertanto, l'importanza e la delicatezza dei poteri affidati in materia all'Ufficio di Presidenza ed ai Questori ai quali spetta, in definitiva, il compito di fissare l'indirizzo politico-amministrativo della concreta gestione della Camera.

Infatti, analogamente al bilancio dello Stato, il bilancio interno della Camera costituisce un essenziale strumento di programmazione e di indirizzo, di grande rilievo per la vita stessa dell'istituzione, in quanto le scelte di bilancio, incidendo sui mezzi e sulla struttura servente, incidono in definitiva sulla vita stessa della Camera, anche da un punto di vista politico <sup>(31)</sup>.

## 6 — *L'attuazione delle scelte di bilancio*

Le scelte di fondo operate con l'approvazione del bilancio preventivo trovano poi concreta attuazione con l'adozione delle singole decisioni di spesa, cui si dà corso per mezzo della struttura amministrativa e tecnica della Camera dei deputati.

Al riguardo, riveste fondamentale importanza il già richiamato Regolamento di amministrazione e contabilità, che disciplina analiticamente le competenze dei vari organi e le procedure concer-

nenti il bilancio, l'autorizzazione delle spese, la formazione dei contratti, il Servizio di tesoreria e l'economato.

Tale regolamento, approvato dall'Ufficio di Presidenza il 4 giugno 1964 e successivamente modificato più volte, sviluppa analiticamente le norme generali contenute negli articoli 8, 10, 12, 66 e 67 del Regolamento della Camera. Esso, tuttavia, appare oggi almeno in parte superato e, comunque, inadeguato alle complesse esigenze poste dalla gestione di una «città parlamentare» in continua espansione. Infatti, è ormai evidente che non ci si può più limitare a miglioramenti parziali, ma occorre rivedere organicamente l'intera disciplina.

Per questo è in fase avanzata di studio una nuova stesura del regolamento stesso, che dovrà tener conto delle nuove esigenze e delle rilevanti modifiche recentemente introdotte nell'organizzazione amministrativa della Camera.

Tra queste, particolarmente significativa è stata l'istituzione del nuovo organo del Segretario generale aggiunto, avvenuta con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 21 giugno 1989, sull'esempio di quanto previsto da tempo per l'Assemblea nazionale francese <sup>(32)</sup>.

L'istituzione del Segretario generale aggiunto, preposto a tutta la gestione amministrativa della Camera, sembra aver eliminato — o, quanto meno, fortemente incrinato — la tradizionale monocraticità della figura del Segretario generale che, ai sensi dell'articolo 67 del Regolamento della Camera, dirige i servizi e gli uffici della Camera e ne risponde al Presidente.

Comunque, in base alla normativa vigente, gli organi competenti ad intervenire nelle varie autorizzazioni di spesa sono, secondo l'importo o la natura della spesa, l'Ufficio di Presidenza, il Presidente, il Collegio dei Questori, il Segretario generale, il Segretario generale aggiunto e il Capo del Servizio amministrazione ed economato. Risulta, pertanto, evidente che nelle varie procedure amministrative intervengono — a livelli diversi di responsabilità — sia organi politici sia organi burocratici <sup>(33)</sup>.

È chiaro, tuttavia, che non deve essere fatta alcuna confusione di ruoli: gli organi politici — e segnatamente i Questori — devono svolgere funzioni decisionali, di indirizzo e di controllo, mentre gli Uffici devono limitarsi a funzioni di istruttoria, proposta ed esecuzione delle deliberazioni adottate.

Tuttavia, il momento della decisione, proprio dell'organo politico, non può prescindere dall'istruttoria — costituita anche da momenti decisionali intermedi — compiuta dagli Uffici.

Così, ad esempio, le proposte relative agli impegni di spesa, da sottoporre all'approvazione del Collegio dei Questori, vengono inoltrate, per il tramite del Segretario generale, dal Capo del Servizio amministrazione ed economato previa istruttoria dell'Economo.

Del resto, lo stesso momento decisionale non si esaurisce a livello di organo politico. Infatti, in moltissimi casi di spese correnti la decisione è demandata al Servizio amministrazione ed economato il quale, ai sensi dell'articolo 20 del Regolamento di amministrazione e contabilità, provvede direttamente all'acquisizione di beni o di servizi di varia natura fino ad un importo di lire 6 milioni per ciascuna spesa.

Un'altra importante forma di partecipazione dell'organo burocratico alle determinazioni degli organi politici è rappresentata dalla controfirma da parte del Segretario generale di numerosi atti <sup>(34)</sup>.

Ma il coinvolgimento dell'elemento burocratico nella fase decisionale raggiunge l'apice nel momento in cui il Segretario generale (oggi anche il Segretario generale aggiunto), ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento di amministrazione e contabilità, partecipa con voto consultivo alle riunioni del Collegio dei Questori.

Comunque, il vero centro propulsivo in materia è rappresentato dai Questori, i quali — a norma dell'articolo 10 del Regolamento della Camera — «curano collegialmente il buon andamento dell'amministrazione della Camera, vigilando sull'applicazione delle relative norme e delle direttive del Presidente» ed, inoltre, «sovrintendono alle spese della Camera e predispongono il progetto di bilancio e il conto consuntivo <sup>(35)</sup>».

Ma, proprio per l'effettiva attuazione di tali impegnativi compiti, appare opportuno — come auspicato da più parti <sup>(36)</sup> — sgravare il più possibile gli organi politici dalle decisioni minute concernenti la gestione amministrativa ordinaria.

Tale obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto per l'Ufficio di Presidenza con il nuovo testo dell'articolo 9 del Regolamento di amministrazione e contabilità <sup>(37)</sup>, in base al quale il parere dell'Ufficio di Presidenza è richiesto solo quando «l'impegno di spesa comporti una variazione netta allo stanziamento di bilancio previsto dal capitolo superiore ad 1 miliardo di lire», oppure nel caso in cui lo richieda la natura della spesa.

Analogo decentramento è in corso di realizzazione da parte del Collegio dei Questori, il quale ha recentemente adottato una serie di deliberazioni di carattere procedurale volte ad anticipare, in alcuni punti, l'imminente modifica del Regolamento di amministrazione e contabilità.

Particolarmente significativa al riguardo è la deliberazione del 12 aprile 1990 la quale, con una interpretazione estensiva dell'articolo 41 del Regolamento di amministrazione e contabilità, ha attribuito al Segretario generale aggiunto la competenza ad autorizzare spese fino a lire 50 milioni con obbligo di ratifica da parte del Collegio dei Questori.

### 7 — *I controlli sull'attuazione del bilancio*

Si è già sottolineato che l'istituto dell'autonomia amministrativo-contabile e finanziaria esclude la possibilità di qualsiasi forma di controllo da parte di organi esterni e, in particolare, della Corte dei conti.

Come è noto, la Corte dei conti esercita — in varie forme — il controllo previsto dall'articolo 100 della Costituzione e la giurisdizione contabile ai sensi del successivo articolo 103.

Quanto alla prima forma di controllo — a parte l'osservazione che lo stesso Parlamento controllato sarebbe poi il destinatario delle relazioni sul controllo svolto dalla Corte dei conti <sup>(38)</sup> — la Corte costituzionale ha da tempo escluso che il controllo *ex* articolo 100 della Costituzione possa estendersi agli organi costituzionali.

In particolare, con sentenza n. 143 del 1968, la Corte costituzionale, dopo aver precisato che il controllo di cui all'articolo 100 della Costituzione «investe gli atti non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione», ha chiaramente affermato che da tale forma di controllo è esente l'attività degli organi costituzionali, stante la loro assoluta indipendenza.

Infatti, ha osservato sempre la Corte costituzionale, «anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale» attribuite a quegli organi.

Per quanto riguarda, invece, la giurisdizione contabile della Corte dei conti, si è già ricordato che anch'essa è stata, più di recente, con sentenza n. 129 del 1981, esclusa dalla Corte costituzionale con riferimento ai Tesorieri e, in genere, agli agenti contabili degli organi costituzionali.

La stessa Corte costituzionale ha, in tale occasione, osservato che la corretta gestione del pubblico denaro è assicurata dalle norme — nella fattispecie, quelle del più volte citato Regolamento di amministrazione e contabilità — autonomamente dettate dagli stessi organi costituzionali.

È evidente, a questo punto, l'importanza che vengono ad assumere i controlli interni al fine di garantire la correttezza, la trasparenza e il buongoverno nella gestione amministrativa e finanziaria della Camera dei deputati.

La prima, fondamentale forma di controllo complessivo sull'attuazione delle scelte di bilancio è esercitata dalla stessa Assemblea della Camera nel momento in cui è chiamata a discutere ed approvare il bilancio consuntivo annuale.

Tuttavia l'attuale forma di redazione dei bilanci non è molto idonea a tale fine. Per questo, da più parti, si auspica l'introduzione del bilancio funzionale<sup>(39)</sup>, che consentirebbe all'Assemblea di valutare compiutamente se i programmi e gli indirizzi da essa stessa fissati siano stati attuati.

Comunque, a parte questo tipo di controllo di carattere generale e politico, sono previste numerose altre forme di controllo più puntuale.

Infatti, ai sensi del già richiamato articolo 9 del Regolamento di amministrazione e contabilità, al Presidente, ai Deputati Questori e al Segretario generale è demandato il controllo sul merito e sulla legittimità della spesa.

Anche nella funzione di controllo, dunque, intervengono sia gli organi politici sia quelli burocratici.

Il Segretario generale esercita il controllo direttamente o attraverso gli uffici a ciò preposti.

Al riguardo, particolare importanza assumono le attribuzioni del Tesoriere della Camera, il quale — in base all'articolo 52 del Regolamento di amministrazione e contabilità esercita il controllo preventivo sulla legittimità della spesa<sup>(40)</sup>.

Il Tesoriere vigila altresì sulla regolarità della gestione relativa al bilancio, compiendo tutte le ispezioni e verifiche necessarie; accerta, inoltre, a norma dell'articolo 55, la tenuta e la regolarità delle scritture, potendo eseguire saltuarie ed improvvise verifiche di cassa. Tali verifiche, peraltro, possono essere effettuate in qualunque momento anche dai Deputati Questori.

Come si vede, il momento del controllo, sia pure nella forma tradizionale del controllo di legittimità, è fortemente presente nelle norme che disciplinano le procedure amministrativo-contabili della Camera, che sono permeate di aspetti fortemente garantisti.

Di recente, inoltre, è stato istituito l'Ufficio del controllo amministrativo <sup>(41)</sup> cui è attribuito il «controllo di legittimità e di merito dei contratti e degli atti amministrativi preventivo alla firma del Segretario generale aggiunto».

Comunque, tutta la materia dei controlli dovrà essere rivista e coordinata in sede di emanazione del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità.

In tale sede, è auspicabile che vengano introdotte — ad integrazione dei controlli già esistenti — forme di controllo di gestione e di efficienza <sup>(42)</sup>, non più limitate ai singoli atti bensì rivolte a tutta la gestione amministrativa, la cui valenza è data dai risultati ottenuti sulla base dei mezzi impiegati e dagli obiettivi raggiunti rispetto ad un predeterminato programma.

## Note

(1) La dottrina è unanime nel riconoscere che le norme costituzionali non sono costitutive della potestà regolamentare di ciascuna Camera, bensì soltanto ricognitive di una potestà che esisterebbe comunque, in quanto propria di qualunque organo collegiale.

Contrastanti, invece, sono i giudizi circa la natura giuridica dei regolamenti parlamentari e la loro collocazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale.

Cfr. per tutti, TRAVERSA S., «La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari», in *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, ripubblicato ora in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Roma, 1989, pp. 5-32.

(2) Si badi che tale indipendenza è garantita anche reciprocamente fra le due Camere, ciascuna delle quali approva autonomamente il proprio regolamento.

(3) Essi, tuttavia, non avrebbero «forza di legge» e, pertanto, non rientrerebbero tra gli atti soggetti al controllo della Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134, I° alinea, della Costituzione. In tal senso si è espressa la stessa Corte costituzionale, con la sentenza del 6 maggio 1985, n. 154.

La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 12.1 e 12.3 dei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (che attribuiscono all'Ufficio — o Consiglio, per il Senato — di presidenza il potere di decidere in via definitiva i ricorsi dei dipendenti di ciascuna Camera), ha dichiarato inammissibile la questione, osservando che, nella logica del sistema parlamentare instaurato dalla Costituzione repubblicana, «deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex articolo 64, primo comma, della Costituzione».

«Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una «peculiarità e dimensione» (sentenza n. 78/1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra tra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».

Questa sentenza, che ha implicitamente confermato la validità dell'autodichia o giurisdizione domestica delle Camere, ha fatto molto discutere, suscitando consensi, ma soprattutto numerose critiche.

V., al riguardo, LABRIOLA S., «I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione», in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1986; MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.

(<sup>4</sup>) Così SANDULLI A., «Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale», in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 1834.

(<sup>5</sup>) In tal senso, BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, p. 152; DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1987, p. 343.

(<sup>6</sup>) V. Regolamento di amministrazione e contabilità, approvato dall'Ufficio di Presidenza il 4 giugno 1964, con le successive modificazioni.

Meriterebbe, forse, un maggior approfondimento il problema della configurazione giuridica di questi regolamenti «minori» o «speciali» approvati dall'Ufficio di presidenza della Camera e della loro eventuale subordinazione gerarchica al Regolamento approvato ex articolo 64 della Costituzione. In senso affermativo, v. MANZELLA A., «Commento dell'articolo 64», in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1986, p. 13. Pur ammettendo tale subordinazione, PIZZORUSSO A., «Delle fonti del diritto», in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 406, sostiene che «insieme con i regolamenti parlamentari veri e propri questi regolamenti parlamentari minori costituiscono due sottosistemi di norme che nell'ordinamento generale dello Stato si inseriscono come un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie».

(<sup>7</sup>) FINZI C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 13, ristampato per deliberazione del Collegio dei Questori della Camera del 2 ottobre 1980.

(<sup>8</sup>) Per un'efficace ed esauriente ricostruzione storica della materia, cfr. SPECCHIA C., «L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento», in *Boll. di inf. cost. e parl.*, Camera dei deputati, n. 1, 1983.

(<sup>9</sup>) Cfr. DI MUCCIO P., «Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari», in *Foro amm.*, 1977, I, p. 3047 segg., il quale tuttavia è nettamente contrario alla sopravvivenza, nell'ordinamento repubblicano, sia dell'autonomia contabile sia dell'autodichia, istituti che contrasterebbero con i principi dello Stato di diritto, secondo i quali le norme sono fissate obiettivamente (certezza del diritto), sono valide per tutti (generalità e astrattezza del diritto) e adottate dal potere a ciò delegato (sovranità della legge).

(<sup>10</sup>) Cfr. SPECCHIA C., *op. cit.*, p. 152.

(<sup>11</sup>) È questa l'unica occasione in cui, in Italia, l'istituto dell'autonomia normativa, pure già sancito dall'art. 64 dello Statuto, ha subito una deroga. Ciò fu dovuto, probabilmente, alla fretta, all'inesperienza e soprattutto alla scarsa sensibilità della classe politica dell'epoca.

(<sup>12</sup>) Cfr. FINZI C., *op. cit.*, p. 59 segg., il quale compie un'approfondita analisi comparata, per gli aspetti che interessano, dei diversi Stati europei dell'epoca.

(<sup>13</sup>) Compiutamente descritte da FINZI C., *op. cit.*, p. 59-70.



(14) Cfr. ARCOLEO G., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904, p. 377; ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1931, p. 247; RACIOPPI F. e BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. III, p. 646; MICELI V., «Parlamento», in *Enciclopedia giur. it.*, XIII, p. I, Milano, 1901, pp. 184-185.

(15) Cfr. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, p. 520; MAZZIOTTI DI CELSO M., «Parlamento (funzioni)», in *Enc. del diritto*, XXXI, Milano 1981, p. 769; DI CIOLO V., *op. cit.*, pp. 342 segg.; TANDA A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1984, pp. 13-17; SPECCHIA C., *op. cit.*, pp. 149 ss; BOZZI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1981, p. 105; BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, p. 152; MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1981, p. 302; BENNATI A., *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1980, p. 425.

(16) Così DI MUCCIO P., *op. cit.*, p. 3050.

(17) BUSCEMA S., «Trattato di contabilità pubblica», vol. II, *La contabilità dello Stato*, Milano, 1981, p. 273.

(18) OCCHIOCUPO N., «“Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi», in *Giur. cost.*, 1980, I, pp. 1421 e ss.

(19) Per la Camera, segnatamente, dal citato Regolamento di amministrazione e contabilità, articoli 9 e 32, 33, 35 e 38 (gli ultimi quattro sostituiti con modifiche dagli attuali articoli 54, 41, 43 e 45).

La sentenza in questione ha posto fine ad una singolare vicenda iniziata nel 1979, con l'intimazione, da parte della Corte dei conti, ai Tesorieri della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica di presentare, entro sei mesi, i conti relativi alle gestioni dal 1969 al 1977. A seguito di tale iniziativa, gli organi costituzionali interessati hanno proposto ricorso davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione nei confronti della Corte dei conti.

(20) Questi dati sono stati evidenziati nella relazione del Questore Sangalli in occasione del dibattito sul progetto di bilancio interno per il 1990 (cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, 16 luglio 1990, pp. 65096 e segg.) e poi ripresi, in sede di replica, dal Questore Colucci il quale ha osservato: «... la previsione è che la spesa della Camera dei deputati, rapportata a quella complessiva dello Stato, scenda dallo 0,104 per cento dell'anno precedente allo 0,088. Lo scarto tra queste due cifre non è di poco conto se si considera che la riduzione è di circa il 15 per cento. Se a questo elemento si aggiungono le considerazioni svolte in ordine alla qualificazione della spesa, nonché quelle relative alla scelta compiuta di non richiedere un aumento della dotazione, si può cogliere lo sforzo compiuto per migliorare le prestazioni senza gravare ulteriormente sul bilancio dello Stato».

Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, 17 luglio 1990, p. 65156.

(21) Cfr. BUSCEMA S., *op. cit.*, p. 252.

Occorre rilevare, però, che tale osservazione non è valida per le erogazioni, pure iscritte nei bilanci interni delle due Camere, relative all'indennità parlamentare e al finanziamento pubblico dei partiti, per le quali le leggi sostanziali di spesa esistono.

(22) La Corte costituzionale, con sentenza n. 143 del 1968, ha opportunamente precisato che l'erogazione di somme ad organi costituzionali è soggetta al sindacato della Corte dei conti «fino a quando sia atto del Governo, ma appena esse siano giunte a disposizione dell'organo, gli ulteriori atti di spesa, comunque si concretino, sono atti interni di quest'ultimo e perciò sottratti al riscontro».

(23) In tal senso, v. DI MUCCIO P., «L'autonomia in questione», in *Città e Regione*, n. 4/1980, p. 139 ss.

(24) Così, DI MUCCIO P., *L'autonomia... cit.*, p. 140.

(25) Cfr. SPECCHIA C., *op. cit.* pp. 162 ss., il quale, peraltro, dopo aver svolto una approfondita ricerca storica, ritiene di poter rinvenire tale legge sostanziale in due provvedimenti legislativi del 1848 che introducevano a carico del bilancio dello Stato la spesa per la dotazione dei due rami del Parlamento, provvedimenti che, in base al principio della continuità degli ordinamenti giuridici, sarebbero stati recepiti da quello repubblicano.

(26) Cfr. Deliberazione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1958-59, Camera dei deputati, IV Legislatura, doc. III, n. 1, p. 33.

(27) In tal senso cfr. SPECCHIA C., *op. cit.* p. 165.

(28) Procedure simili vengono seguite nella maggior parte dei Parlamenti del mondo. Per un'analisi comparata della materia, v. PRIOU J., «Il bilancio dei parlamenti», in *Bollettino di inf. cost. e parl.*, 1981, n. 2, pp. 89 segg., il quale, dopo aver riscontrato l'elemento costante dell'autonomia finanziaria dei vari parlamenti e l'indipendenza — più o meno assoluta — dai rispettivi governi, osserva che un esecutivo che avesse «i poteri di privare i parlamenti di risorse, avrebbe anche quello di ostacolare il suo funzionamento. In un periodo normale, il rischio sarebbe inesistente, ma le istituzioni sono create anche al fine di superare le crisi e i disordini» (*op. cit.*, p. 130).

(29) Già nel 1850, in occasione di uno dei primi dibattiti sul bilancio interno della Camera, quando ancora non era stata chiaramente definita la relativa procedura, il deputato Michellini paragonava, forse semplicisticamente ma efficacemente, la Camera ad una sorta di piccolo Stato (all'interno dello Stato), nel quale l'Ufficio di Presidenza svolge le funzioni del Governo e la Questura (oggi il Collegio dei Questori) quelle del Ministero delle finanze. La citazione è riportata da FINZI C., *op. cit.*, p. 66.

(30) Come annunciato dal Questore «anziano» Sangalli il bilancio attuale, nella sua struttura e nella sua impostazione, è un bilancio di transizione. Infatti, «molto

si sta facendo... per il progressivo rinnovamento degli strumenti conoscitivi e contabili che consentirà, una volta approvato nel 1990 il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, di giungere ad elaborazioni di tipo funzionale e di disporre delle basi informative necessarie sia per elaborazioni in termini di «costi e benefici» sia per la gestione del «conto del patrimonio». Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 16 luglio 1990, p. 65098.

(31) Così, TANDA A.P., *Le norme e la prassi...*, cit., p. 12.

(32) Cfr., in materia, CAMPBELL S. e LAPORTE J., «L'apparato amministrativo delle Assemblée parlamentari in Francia», in *Boll. di inf. cost.li e parl.*, n. 2/1983, pp. 135-147.

A tale riguardo, in occasione del dibattito sul bilancio interno per il 1990, così si è espresso il Presidente della Camera, onorevole Leonilde Iotti: «Vorrei ricordare l'istituzione della figura del Segretario generale aggiunto: non significa soltanto conferire un incarico ad un funzionario valente e valoroso, come si usa dire, ma anche avviare — lo sottolineo — un processo di articolazione fra l'attività amministrativa in senso stretto e quella legislativa e di supporto generale della nostra Amministrazione, per molti anni proposta e sulla quale ha molto insistito una parte politica della Camera». Cfr. Atti parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 17 luglio 1990, p. 65164.

(33) Secondo PACELLI M., *Le radici di Montecitorio*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1983, p. 140, il coinvolgimento, in un reciproco controllo, di «organi politici ed organi amministrativi della Camera, era il massimo di garanzia che potesse realizzarsi nel quadro della autonomia amministrativa delle Camere del Parlamento e della concezione tradizionale di essa, quale sottrazione cioè della spesa degli organi costituzionali a qualsiasi controllo da parte di altri organi, e della Corte dei conti in particolare».

(34) La controfirma è prevista in numerosi casi disciplinati dagli articoli 6, 7, 8, 9, 12 e 28 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

(35) Sul ruolo ed i poteri dei Questori, cfr. DI MUCCIO P., «I Questori del Parlamento italiano», in *Parlamento*, 1980, nn. 1-2, pp. 37-40.

(36) Cfr. MARRONE G., «Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità», in *Il Parlamento della Repubblica - Organi, procedure, apparati*, II, 1987, p. 202.

(37) Approvato dall'Ufficio di presidenza con deliberazione del 10 dicembre 1986.

In base a tale articolo, gli impegni di spesa fino a lire 200 milioni sono assunti con determinazione dei Questori, con la controfirma del Segretario generale, salvo casi di particolare urgenza per i quali è sufficiente la determinazione del Questore o dei Questori presenti. Gli impegni di spesa superiori a lire 200 milioni sono assunti con determinazione del Presidente, su proposta conforme dei Questori, sempre controfirmata dal Segretario generale.

Giova ricordare come la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 129 del 10 luglio 1981, abbia citato proprio l'articolo 9 in questione quale esempio di garanzia della correttezza della gestione dei fondi a disposizione della Camera, garanzia derivante dalla contemporanea investitura di un momento politico (Presidente e Questori) e di un momento burocratico (Segretario generale) nell'attribuzione del sindacato sul merito e sulla legittimità della spesa.

(<sup>38</sup>) Questa argomentazione — peraltro di carattere abbastanza formale — è addotta a sostegno dell'esonero delle Camere dal controllo della Corte dei conti *ex* articolo 100 della Costituzione da BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958, p. 92.

(<sup>39</sup>) Tale esigenza è stata da ultimo rappresentata, in occasione del dibattito sul bilancio interno per il 1990, con gli ordini del giorno Lanzinger n. 9/Doc. VIII, n. 5/4 e Mellini n. 9/Doc. VIII, n. 5/9, entrambi accolti dai Deputati Questori, i quali, del resto, hanno fornito ampie assicurazioni al riguardo.

(<sup>40</sup>) Tale norma sembra tuttavia superata dall'articolo 22 del nuovo Regolamento dei servizi e del personale approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 6 giugno 1988. Infatti, quest'ultimo articolo prevede che il Servizio Tesoreria eserciti «il controllo successivo di legittimità sugli atti amministrativo-contabili e sulle varie fasi del procedimento di adozione degli stessi».

(<sup>41</sup>) Delibera dell'Ufficio di presidenza del 14 luglio 1989. Anche i compiti di tale ufficio dovranno trovare adeguata specificazione nel nuovo testo del Regolamento di amministrazione e contabilità.

(<sup>42</sup>) Le due espressioni non sono equivalenti. Per controllo di gestione si intende una forma di controllo da esercitare *a posteriori*, al fine di valutare i risultati ottenuti ed i mezzi impiegati.

Il controllo di efficienza, invece, è concomitante ed è diretto a verificare la rispondenza dell'azione agli obiettivi prefissati, per apportare, eventualmente, le necessarie modifiche.

Italo Scotti

*La programmazione economico-finanziaria in Parlamento*

Presentazione - PARTE PRIMA: il disegno della legge n. 468 e della legge n. 362 - 1 — L'esigenza di una programmazione economico-finanziaria: La programmazione nella legge n. 468/1978; 2 — Il superamento della legge n. 468 con la riforma del 1988; 3 — Il documento di programmazione economico-finanziaria; 4 — Il bilancio pluriennale programmatico; 5 — La legge finanziaria; 6 — I disegni di legge collegati - PARTE SECONDA: L'esperienza di applicazione della legge n. 362 - 7 — La decisione di bilancio per il 1980; 8 — La decisione di bilancio per il 1991; 9 — Un bilancio dell'esperienza compiuta: problemi in via di soluzione e problemi aperti.

*Presentazione*

Questo lavoro, ultimato nel febbraio 1991, cerca di illustrare come la programmazione economico-finanziaria abbia trovato dal 1978 ad oggi un suo corso procedurale ed attuativo.

Nella prima parte si sofferma sul disegno messo a punto dal legislatore del 1978 e sui motivi, legati all'insoddisfacente funzionamento di esso, che hanno portato, dopo lunga e approfondita riflessione, alla nuova procedura di decisione di bilancio e di finanza pubblica elaborata nel 1988. Di questa esamina le fasi e gli strumenti serventi.

Nella seconda parte, dedicata all'analisi dell'esperienza di applicazione della riforma, cerca di evidenziare come sia stato tradotto in pratica, con quali adattamenti e interpretazioni, un originale disegno logico-sistematico apparentemente funzicnale al conseguimento degli obiettivi. Questa parte si chiude con una valutazione dei problemi avviati a soluzione e di quelli sui quali appare necessaria qualche ulteriore meditazione.

È interessante notare come la riflessione condotta negli anni abbia orientato correttamente l'analisi e gli interventi sui problemi reali e come questioni apparentemente difficili da superare, quali quella dell'onnipotenza della legge finanziaria, abbiano perso consistenza. Sembra oggi possibile, insomma, e sempre che le condizioni politiche lo consentano, assumere decisioni di finanza pubblica efficaci nella sostanza e rispettose delle regole costituzionali.

Dopo la riforma del 1988, il cuore del problema non è più «lo strumento» con il quale tradurre nell'ordinamento la decisione di politica economica, ma l'inquadramento della decisione di bilancio (quella che ho chiamato «decisione attuativa») in una più generale decisione politico-programmatica, con un orizzonte logico, oltre che temporale, più consono alle esigenze di certezza necessarie al perseguimento degli obiettivi di risanamento di finanza pubblica, anche in vista di un riallineamento della situazione italiana a quella degli altri paesi della Comunità europea.

#### PARTE PRIMA

##### *Il disegno della legge n. 468 e della legge n. 362*

##### 1 — *L'esigenza di una programmazione economico-finanziaria: La programmazione nella legge n. 468/1978*

Durante la IX Legislatura la Commissione bilancio della Camera svolse un'approfondita indagine conoscitiva sui problemi e le prospettive della programmazione economica in Italia.

Opinione prevalente delle molte personalità ascoltate e dei numerosi studiosi della materia sondati con apposito questionario fu che la programmazione finanziaria, tramontato il mito della programmazione generale, restasse opportuna e perseguibile. Per alcuni autorevoli interlocutori la programmazione relativa al bilancio pubblico, o agli interventi pubblici da esso indotti, era l'unica programmazione economica credibile e concretamente attuabile nell'Italia odierna.

La crisi della finanza pubblica italiana, iniziata negli anni '70 ed accentuatasi drammaticamente negli anni '80, contrassegnata da elevata inflazione, consistente disavanzo delle pubbliche amministrazioni, crescita accelerata del debito pubblico fruttifero, rende sempre meno rinviabili gli interventi di politica di bilancio. Tanto più in un momento, come l'attuale, in cui i processi di integrazione europea ed internazionale hanno progressivamente imposto vincoli e rigidità

alla politica monetaria, che è stata tradizionalmente lo strumento maggiormente utilizzato per stabilizzare e governare l'andamento della domanda e dell'offerta aggregate.

L'esigenza della programmazione economico-finanziaria trovava un primo importante riscontro nella legge 5 agosto 1978, n. 468, che inseriva la decisione di bilancio e, più in generale, per la prima volta, di finanza pubblica, all'interno di un quadro di programmazione.

Il legislatore del 1978 prevedeva un bilancio pluriennale programmatico volto a stabilire le grandezze dell'entrata e della spesa pubbliche coerenti con il livello di domanda globale desiderata e più in generale con i vincoli e gli indirizzi posti dal quadro economico generale e dalla politica economica intesa ancora, evidentemente, come politica della programmazione economica.

Non è un caso infatti se proprio con il 1978 trova un rilancio l'idea della programmazione economica generale, e vengono predisposti successivi piani a medio termine con obiettivi certo meno ambiziosi ma apparentemente più facilmente perseguibili rispetto ai modelli della programmazione globale degli anni '60.

La «programmazione possibile» del 1978 prevede dunque un piano economico a medio termine; in coerenza con esso un bilancio pluriennale programmatico il cui raffronto con il bilancio a legislazione vigente consenta di individuare meglio in termini quantitativi e qualitativi le iniziative da adottare per correggere andamenti inerziali; una legge finanziaria per attuare la manovra annuale di bilancio in conformità con le decisioni programmatiche assunte.

## 2 — *Il superamento della legge n. 468 con la riforma del 1988*

L'esperienza decennale di applicazione della legge n. 468/78 ha dimostrato l'esistenza di carenze e disfunzioni che possono essere così evidenziate:

la mancata presentazione del bilancio pluriennale programmatico che ha compromesso lo svolgimento del disegno complessivo di programmazione finanziaria, costringendo la legge finanziaria ad assumersi, soprattutto con i fondi speciali, funzioni surrogatorie;

la concentrazione in un unico strumento e, da un punto di vista parlamentare, in un solo periodo dell'anno, della decisione sugli indirizzi programmatici e sulla loro attuazione;

la insufficiente capacità di rappresentazione programmatica della finanziaria, sia per la limitazione a un anno dell'indicazione dei saldi di bilancio sia per la labilità dei fondi speciali — via via ridotti nel corso dell'esame e poi inattuate — sia per la loro natura di accantonamenti di spesa piuttosto che di razionalizzazione;

lo straripamento dei contenuti della finanziaria che spaziavano dalle regolazioni quantitative alle modifiche delle norme di contabilità, dalle iniziative congiunturali alle norme strutturali di riforma, dai microfinanziamenti ai grandi piani di investimento pubblico.

Dopo la lunga stagione delle critiche e delle riflessioni, vi fu la prima sperimentazione condotta, sulla base delle due risoluzioni congiunte di Camera e Senato del giugno 1986, con la decisione di bilancio 1987. Dopo il ripensamento e il ritorno alla «finanziaria pingue» per il 1988, la nuova procedura decisionale delineata dapprima nella stessa finanziaria 1988 e poi nella legge 23 agosto 1988, n. 362, risulta basata sui seguenti capisaldi:

separazione del momento programmatico da quello attuativo e discussione in tarda primavera del documento di programmazione economico-finanziaria presentato entro il 15 maggio dal Governo;

anticipo della presentazione del bilancio a legislazione vigente annuale e pluriennale al 31 luglio, in modo da isolare e restituire autonomo valore al principale documento contabile;

presentazione entro il 30 settembre dei disegni di legge finanziaria e collegati, nonché del bilancio pluriennale programmatico ed avvio della sessione parlamentare di bilancio.

Nel disegno messo a punto dal legislatore del 1988 gli *strumenti della programmazione finanziaria* sono il documento programmatico, il bilancio pluriennale programmatico, la finanziaria, che si trova in una posizione a scavalco fra traduzione normativa della decisione programmatica e attuazione di questa. *Strumenti attuativi degli indirizzi* sono essenzialmente i disegni di legge collegati, la stessa finanziaria, il bilancio a legislazione vigente nella sua parte discrezionale. Più precisamente:

al documento di programmazione spetta illustrare l'andamento programmato delle grandezze finanziarie in raffronto alla loro evoluzione a politiche invariate e individuare le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi;



al bilancio pluriennale programmatico spetta indicare le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese del periodo pluriennale di riferimento tenendo conto degli effetti degli interventi individuati nel documento di programmazione;

alla finanziaria vengono affidati compiti di traduzione normativa della decisione programmatica (in quanto essa deve indicare i saldi-obiettivo di bilancio non più per il solo primo anno, ma per tutti gli anni considerati dal bilancio pluriennale) e compiti di attuazione della decisione programmatica, attraverso misure di mera regolazione quantitativa di meccanismi normativi vigenti in materia di entrata e di spesa, in aggiunta al tradizionale contenuto necessario (indicazione dei saldi, dei fondi speciali, delle quote annuali di spese pluriennali e di spese permanenti);

ai disegni di legge collegati spetta la parte attuativa della manovra di finanza pubblica, con un'importante graduazione, essendo prevista l'elencazione nel documento di programmazione e la presentazione entro il 30 settembre dei soli provvedimenti che debbono entrare in vigore dal primo anno.

### 3 — *Il documento di programmazione economico-finanziaria*

Nel corso della riflessione sullo strumento al quale affidare la definizione degli indirizzi si pensò, anche da parte del Governo, all'ipotesi di una vera e propria legge di programmazione, il cui compito fosse quello di predeterminare solo i vincoli essenziali in termini di evoluzione dei principali aggregati (possibilmente in un unico articolo) così da stabilire il quadro delle regole esterne per le scelte successive di bilancio. Tale soluzione fu scartata, forse perché non adeguatamente sostenuta, forse perché avrebbe finito per irrigidire troppo una dichiarazione di intenti tutta politica alla quale è connotato un certo grado di flessibilità. D'altra parte occorre un momento forte al quale ancorare la decisione di finanza pubblica e quindi una procedura ed una deliberazione in grado di vincolare Governo e Parlamento. La soluzione fu trovata, già nelle risoluzioni parlamentari del giugno 1986, nel documento di programmazione economico-finanziaria.

La procedura sarebbe consistita nella presentazione contestuale del documento programmatico a entrambe le Camere, nella discussione anche contemporanea in entrambi i rami del Parlamento, e nella deliberazione adottata separatamente in ciascuna Camera su un atto di indirizzo, impegnativo per il Governo (e per la Camera che lo adottava), che avrebbe recepito il contenuto del documento con tutte le modifiche che l'Assemblea, nella sua sovranità, vi avesse apportato.

Il documento è d'iniziativa del Governo e la sua presentazione al Parlamento entro il 15 maggio è atto dovuto. Esso deve essere redatto in modo da consentire la valutazione «puntuale e motivata» degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi dei precedenti documenti programmatici, nonché dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale.

Deve consentire altresì di valutare come sia stato costruito il quadro dei flussi del settore pubblico «a politiche invariate» (cioè presupponendo l'invarianza della legislazione che fissa il diritto alle prestazioni e il livello dei servizi erogati, nonché la costanza dei comportamenti amministrativi per quanto attiene la parte discrezionale). Si richiede quindi l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per la previsione.

Il Parlamento insomma si riserva un compito di verifica della coerenza della costruzione del «quadro tendenziale» attesa la sua importanza per cogliere la portata degli interventi di politica economica.

Il documento deve inoltre indicare gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica perseguiti e, in coerenza con essi, le regole di variazione delle entrate e delle spese per il bilancio dello Stato (e per i bilanci delle aziende autonome e gli enti pubblici). Così la programmazione finanziaria, tramite il documento e la risoluzione parlamentare (ai quali rinviano i regolamenti parlamentari), vincola Governo e Parlamento nella costruzione del bilancio dello Stato in termini di competenza e diventa parametro di riferimento costante durante tutto il procedimento di adozione della decisione di finanza pubblica.

Il documento deve quindi indicare gli indirizzi per gli interventi anche settoriali da adottarsi nel periodo pluriennale considerato che consentano il rispetto delle regole di evoluzione per il bilancio e, più in generale, il conseguimento degli obiettivi.

Gli indirizzi di politica anche settoriale da porre in essere il primo anno devono formalizzarsi in un elenco dei disegni di legge «collegati» che il Governo intende presentare entro il 30 settembre.

Ricapitolando si può tracciare uno schema semplificato dell'impostazione logico-sistematica del documento:

---

Manovra di finanza pubblica

Quadro tendenziale del settore pubblico a politiche invariate (andamento inerziale)

Interventi di politica fiscale = Rispetto delle regole di evoluzione delle entrate  
Interventi di razionalizzazione della spesa pubblica = Rispetto delle regole di evoluzione della spesa corrente e della spesa in conto capitale

Quadro programmatico (quadro degli obiettivi di finanza pubblica)

---

#### 4 — *Il bilancio pluriennale programmatico*

Per molti, dopo l'introduzione del documento di programmazione, il bilancio pluriennale programmatico aveva perso ragion d'essere.

Il bilancio pluriennale programmatico, secondo il modello della legge n. 468/78, non aveva mai visto la luce, per le difficoltà tecniche, «insuperabili» secondo la Ragioneria generale dello Stato, di prevedere in dettaglio andamenti di finanza pubblica a medio termine risultanti da una interconnessione sufficientemente attendibile con il quadro economico complessivo.

Nel corso della riflessione sulla nuova procedura di decisione di finanza pubblica da adottare, furono manifestate opinioni differenti in proposito. Nell'ipotesi della legge di programmazione, sostenuta dal Tesoro, il bilancio pluriennale programmatico si sarebbe trasformato in un documento attuativo da costruirsi, in coerenza con la legge, su una proiezione pluriennale delle categorie economiche in termini di competenza, corredata dei saldi differenziali.

Per altri il bilancio programmatico poteva ridursi a un bilancio a legislazione vigente integrato con nuove previsioni di entrate, dovute a nuove imposte o incrementi di imposta, e alle nuove spese che esse rendessero possibili (così la Commissione tecnica della spesa pubblica).

Per la Corte dei conti, invece, il bilancio pluriennale doveva restare lo strumento della programmazione finanziaria. Con qualche modifica in senso più possibilista: i saldi annuali avrebbero dovuto essere determinati all'interno di un quadro di raccordo tra previsioni macroeconomiche ed evoluzione delle grandezze di finanza pubblica,

ma avrebbero costituito un riferimento non vincolante per la decisione annuale. In questo bilancio avrebbe potuto trovare collocazione la proiezione dei fondi speciali la cui prima annualità avrebbe continuato a essere determinata dalla legge finanziaria.

La soluzione adottata con la legge n. 362 ha raccolto molti dei suggerimenti avanzati. Il modello scelto affida la prospettazione della decisione programmatica al documento di maggio e il bilancio pluriennale programmatico resta un momento attuativo di tale decisione, per quanto riguarda le previsioni relative ai saldi di ciascuno degli anni del periodo considerato, e alle sole categorie economiche di entrata e di spesa, con un dettaglio maggiore sui trasferimenti.

Le proiezioni triennali dei fondi speciali unitamente agli effetti pluriennali della finanziaria e dei provvedimenti collegati sono invece state affidate al bilancio pluriennale a legislazione vigente, rappresentativo così della sola manovra messa a punto entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

## 5 — *La legge finanziaria*

Nel disegno della legge n. 468 la finanziaria era lo strumento al quale affidare decisioni normative di carattere discrezionale che non si riteneva potessero essere demandate alla legge di approvazione del bilancio: determinazione delle compatibilità finanziarie, fondi speciali, rimodulazioni di programmi pluriennali di spesa per investimento. In più però la legge era lo strumento per tradurre in atto la manovra di politica economica del Governo, con potenzialità praticamente illimitate di impatto correttivo sulla legislazione vigente a fini di miglioramento della situazione della finanza pubblica.

Il problema del contenuto proprio della finanziaria si era manifestato fino dai primi tempi di applicazione della legge n. 468 a causa della difficoltà di delimitare concretamente i limiti di intervento della legge ed era divenuto grave nel momento in cui ci si era resi conto che essa finiva per veicolare qualsiasi norma di natura economico-finanziaria. Inoltre, in assenza del bilancio pluriennale e programmatico, la legge veniva a svolgere funzioni di supplenza della decisione programmatica alla quale dava voce, sia pure in modo insufficiente ed anche distorto, in particolare con i fondi speciali.

L'intervento operato con la legge n. 362 è stato di chirurgia radicale: l'elencazione tassativa dei contenuti della finanziaria, se ha fatto giustizia delle lunghe discussioni sulla questione del contenuto proprio, ha tolto alla legge tutte le possibilità di intervento sostanziale sulla legislazione vigente. Paradossalmente, nel momento in cui venivano dettate norme severe per la copertura della finanziaria, queste venivano a svolgere funzione di presidio del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione nei confronti di una legge ormai del tutto attratta verso l'area del bilancio, come chiarisce il comma 3 del nuovo testo dell'articolo 11 della legge n. 468. Esso vieta alla finanziaria di introdurre nuove imposte, tasse e contributi nonché di disporre nuove o maggiori spese permettendole solo, in limiti precisi, di operare regolazioni quantitative di grandezze finanziarie già esistenti nell'ordinamento e di fissare i saldi di bilancio e i fondi speciali.

In realtà lo stesso concetto di copertura della legge finanziaria ha finito per assumere un significato peculiare, trovando svolgimento non solo nel vincolo del non peggioramento del risparmio pubblico, ma anche nel rispetto delle regole di variazione disposte dal documento di programmazione economico-finanziaria.

L'operazione della legge n. 362 è consistita nello scorporare il carico di funzioni affastellate nella finanziaria distribuendolo fra diversi strumenti coordinati fra loro secondo una logica forse complessa, ma funzionale e trasparente.

La finanziaria ex-362 è dunque divenuta tutt'altra cosa. Essa viene a collocarsi al centro di un sistema nel quale documento di programmazione, bilancio programmatico, bilancio a legislazione vigente, disegni di legge collegati hanno tutti un loro preciso ruolo. Tracciando uno schema delle connessioni tra questi strumenti, essa si situa all'intersezione fra decisione programmatica e attuazione della stessa.

Come recita il comma 2 del nuovo testo dell'articolo 11 della legge n. 468, la legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi del documento di programmazione «dispone annualmente *il quadro di riferimento finanziario* per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi».

La finanziaria traduce dunque annualmente in norme di legge la decisione politico-programmatica contenuta nel documento di mag-

gio nel testo recepito dal Parlamento, e, attraverso il sistema pluriennale dei saldi, garantisce la tenuta della decisione di bilancio per il primo anno fissando anche gli obiettivi per gli anni successivi. Essa stessa interviene poi in attuazione della manovra adeguando attraverso regolazioni meramente quantitative la legislazione vigente in materia di entrate e di spese.

Il compito di tradurre la manovra in norme aventi effetti di integrazione, modifica, innovazione alla legislazione vigente è invece affidato ai provvedimenti «collegati alla manovra di finanza pubblica» che possono essere collegati alla finanziaria attraverso il meccanismo dei fondi speciali negativi.

I fondi speciali negativi sono stati concepiti, fin dalle risoluzioni parlamentari del giugno 1986, per meglio rappresentare contabilmente gli effetti finanziari della manovra da realizzarsi con tagli di spesa o aumenti di entrata. Il collegamento fra i fondi negativi e fondi positivi (non è possibile approvare misure «positive» di spesa o di minore entrata se prima non sono state acquisite risorse di pari ammontare) dovrebbe rendere ancora più evidenti le scelte programmatiche. Queste, infatti, nell'attuale situazione, sono vincolate dalla esigenza di ridurre il fabbisogno ed il debito e la stessa programmazione economico-finanziaria ha finalità diverse da quelle che tradizionalmente le appartengono: programmazione non più volta allo sviluppo economico ma alla razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche e al risanamento finanziario.

Nella finanziaria si possono dunque cogliere elementi riconducibili alla decisione programmatica:

nel sistema triennale dei saldi;

nei fondi speciali, soprattutto per quanto concerne le voci negative.

E vi si possono cogliere decisioni attuative della programmazione:

nella manovra delle aliquote, degli scaglioni e delle altre variabili fiscali a legislazione vigente;

nella modulazione delle annualità delle leggi di spesa pluriennali e di quelle permanenti;

nei rifinanziamenti e definanziamenti;

nelle altre regolazioni quantitative ad essa rinviate dalla legislazione vigente.

## 6 — I disegni di legge collegati

La legge n. 362 nel disciplinare i contenuti del documento di programmazione economico-finanziaria dispone che lo stesso indichi, da un lato, gli indirizzi per gli interventi anche settoriali collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, dall'altro i veri e propri disegni di legge collegati, quelli, cioè, con decorrenza dal primo anno.

Questi ultimi disegni di legge devono essere presentati entro il 30 settembre: la loro natura di provvedimenti «collegati» trova dunque fondamento nella loro elencazione nel documento programmatico e nella loro presentazione, assieme al disegno di legge finanziaria e al bilancio pluriennale programmatico a fine settembre. L'accertamento di queste due caratteristiche consente a questi provvedimenti di beneficiare del trattamento di favore riservato ad essi dai regolamenti parlamentari <sup>(1)</sup>.

I disegni di legge collegati sono stati concepiti per risolvere il problema del contenuto proprio della finanziaria restituendo a leggi ordinarie il potere di operare modifiche ed integrazioni alla legislazione vigente avente riflessi sulla finanza statale. Leggi ordinarie, dunque, ma agganciate ed inserite nel contesto della decisione di bilancio.

Nei fatti i disegni di legge collegati si sono rivelati subito l'anello debole della catena decisionale. Tale pericolo era in fondo prevedibile: la rinuncia alla flessibilità della «finanziaria pingue» avrebbe potuto rappresentare per il Governo un prezzo molto alto a fronte del ripristino di più corrette regole di legiferazione; la moltiplicazione degli strumenti avrebbe potuto innescare un gioco al massacro tra Governo e Parlamento nella gestione procedurale e nella formalizzazione della decisione di bilancio; l'assegnazione dei provvedimenti settoriali a Commissioni di merito non altrettanto interessate a risultati di contenimento finanziario avrebbe potuto compromettere o attenuare l'efficacia degli strumenti.

L'unica misura prevista dalla legge n. 362, utilizzabile contro questi possibili inconvenienti, sono i fondi speciali negativi. Nel dibattito che ha preceduto e seguito il varo della legge n. 362 il Governo ha sempre insistito sulla necessità di ottenere l'approvazione dei disegni di legge entro il 31 dicembre e quindi di avere una «corsia preferenziale», mentre da parte dell'opposizione parlamentare si faceva

rilevare che sarebbe bastato collegare i provvedimenti alla finanziaria mediante fondi negativi per ottenere analogo risultato da un punto di vista contabile: fino all'approvazione dei disegni di legge della manovra si sarebbe avuto un effetto di sterilizzazione di interventi di spesa (o di minore entrata) di identico ammontare.

Mentre il Parlamento ha varato (il Senato nel novembre 1988, la Camera nel giugno 1989) norme regolamentari per favorire un iter agevolato ai disegni di legge, il Governo ha atteso fino al 1990 (decisione di bilancio per il 1991) per presentare un numero di provvedimenti effettivamente gestibili in Parlamento ai fini della loro approvazione entro il 31 dicembre.

## PARTE SECONDA

### *L'esperienza di applicazione della legge n. 362*

#### 7 — *La decisione di bilancio per il 1990*

La procedura di decisione di bilancio per il 1990 può essere considerata la prima a regime, anche se le necessarie modifiche al regolamento della Camera vennero apportate a fine giugno 1989, quando cioè il documento di programmazione era già stato presentato da oltre un mese <sup>(2)</sup>.

Il documento, relativo al periodo 1990-1992, era stato predisposto per la prima volta ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 468/1978 nel testo riformato. Esso illustrava la situazione dell'economia e della finanza pubblica e le prospettive a politiche invariate. A raffronto con questo scenario tendenziale venivano indicati gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica (scenario programmatico) e le azioni di riequilibrio dei conti pubblici perseguite nel triennio. Si stabilivano quindi le regole di variazione per le entrate e le spese del bilancio dello Stato in termini di competenza, ma non veniva fornita alcuna spiegazione su come esse si raccordassero agli obiettivi di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato espressi in termini di stime di cassa.



Lo scenario tendenziale e quello programmatico erano stati costruiti utilizzando le stesse variabili macroeconomiche per ragioni di semplicità. La scelta venne criticata da molti, non ritenendosi insuperabili le difficoltà di costruire un modello dinamico che tenesse conto degli effetti di retroazione della manovra di finanza pubblica sul quadro macroeconomico.

Inoltre il documento dava indicazioni generiche sugli interventi da compiere e sul complessivo effetto finanziario atteso. Mancavano quantificazioni, sia pure di massima, sugli apporti che ciascuno di essi avrebbe recato.

Circa i provvedimenti collegati da presentare, si indicavano quattro disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri e si prefiguravano genericamente alcune altre iniziative legislative sia sul versante dell'entrata, sia su quello della spesa. Non vi erano indicazioni quantitative sull'impatto finanziario attribuito ai provvedimenti.

A fine luglio il nuovo Governo presentò la Nota di aggiornamento al documento programmatico. Essa confermava gli obiettivi del precedente testo, mentre delineava regole intermedie più severe e un più stretto percorso di rientro.

Con l'iniziativa dell'aggiornamento il Governo dava un preciso segnale positivo sull'importanza annessa alla decisione programmatica della quale, peraltro, tendeva a sottolineare il carattere eminentemente politico.

Continuavano ad essere eluse le richieste più puntuali dell'articolo 3 della legge n. 468 nel nuovo testo e le stesse regole per le variazioni delle entrate e delle spese di bilancio apparivano piuttosto indirizzi e dichiarazioni di intenti che parametri quantitativi effettivamente utilizzabili ai fini del riscontro dei testi della manovra e del controllo di ammissibilità degli emendamenti.

Il 3 agosto 1989 la Camera ed il Senato approvavano due soluzioni di analogo tenore che recepivano le indicazioni del documento (con alcune modifiche e integrazioni volte a renderle più concrete e più in linea con i requisiti del quadro normativo e regolamentare) e le trasformavano in impegni. Fra questi risultavano alcune richieste chiare in ordine alle modalità di copertura della finanziaria e di triennializzazione dei saldi.

L'approvazione delle risoluzioni dava forma a una vera e propria decisione programmatica, al termine di un nuovo procedimento tipico, improntato ad agilità e flessibilità, e indubbiamente efficace. Tale

procedimento aveva preso le mosse dalla proposta politico-programmatica del Governo fatta con il primo documento e sostanzialmente confermata con la Nota di aggiornamento.

Ma la fase principale del procedimento era l'esame presso le Camere al termine del quale, attraverso la risoluzione, il documento si trasformava in oggetto di deliberazione ed in vincolo per la successiva decisione di bilancio. In questo modo le risoluzioni contemporanee, molto più agili e rapide, dimostravano di avere gli stessi effetti, ai fini del complessivo procedimento di bilancio, di una legge di programmazione.

Il 30 settembre furono presentati, oltre al disegno di legge finanziaria, una prima nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente (che era stato presentato il 31 luglio) e il bilancio pluriennale programmatico, nonché sette disegni di legge collegati alla manovra. A questi vanno aggiunti il disegno di legge risultante dallo stralcio dalla finanziaria di alcune norme in materia tributaria operato dal Senato in sede di verifica del contenuto proprio, nonché un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in materia fiscale.

Il disegno di legge finanziaria scontava l'intera manovra nei saldi triennali — presentati per la prima volta, nel rispetto della legge — ma, mentre per il primo anno vi era corrispondenza contabile fra i saldi e gli addendi algebrici contenuti nel disegno di legge (comprese voci di fondo speciale negativo a rappresentare gli effetti dei disegni di legge collegati), tale coerenza non poteva essere verificata per gli anni successivi al primo.

Vi era infatti nei fondi speciali negativi la protezione triennale della manovra per il primo anno, ma mancava la rappresentazione separata della manovra del secondo e del terzo anno per non preconstituire «ipoteche sui bilanci futuri». In questo modo l'indicazione dei saldi per gli anni successivi al primo perdeva qualunque concretezza, trattandosi di una mera riproposizione delle cifre indicate dal documento programmatico. Veniva così a mancare un anello importante della catena programmazione-attuazione.

Il Senato, procedendo alla verifica della copertura della finanziaria, ai sensi del comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 nel nuovo testo, constatava il rispetto della norma sul non peggioramento del risparmio pubblico rispetto alla più recente previsione assestata per il primo anno e, per gli anni successivi al primo, rispetto alla base costituita dalla legislazione vigente comprensiva della manovra

per il primo anno e delle sue proiezioni. Non altrettanto poteva dirsi per la norma di cui al comma 6 sull'applicazione delle regole del documento programmatico per gli anni successivi al primo.

La discrepanza veniva in parte attribuita ai «criteri prudenziali con cui sono state calcolate talune voci di bilancio»; in parte all'impossibilità di operare fin dal primo anno «tutte le rimodulazioni delle spese pluriennali che potranno meglio essere individuate nei prossimi bilanci»; in parte «alla difficoltà di dare un contenuto specifico alle singole misure della manovra correttiva che verranno adottate nei prossimi esercizi» (3).

Così impostato il parere, sembrava doversene dedurre la interpretazione del comma 6 del nuovo testo dell'articolo 11 della legge n. 468 come mero indirizzo programmatico. E infatti, durante l'esame degli articoli, per la valutazione degli emendamenti venne utilizzato il solo parametro rappresentato dal comma 5.

Per aumentare la significatività dei saldi e avvicinare i valori a legislazione vigente a quelli programmatici vennero introdotti fondi negativi a fronte di provvedimenti da perfezionare a partire dal secondo e dal terzo anno.

Il Parlamento dimostrava così di cercare sperimentalmente una soluzione al problema della rappresentatività dei saldi triennali. Il compromesso raggiunto fu che i saldi programmatici per il secondo ed il terzo anno restavano in finanziaria mantenendo una loro funzione di dichiarazione impegnativa di intenti, traducendo in norma le decisioni programmatiche, pur senza essere suffragati da riscontri numerici precisi. A fianco ad essi venivano esplicitati i saldi triennali «a legislazione vigente». Essi risultarono però grandezze a metà strada fra la legislazione vigente, comprensiva degli effetti della finanziaria e delle sue proiezioni nei due anni successivi, e la rappresentazione integrale della manovra che avrebbe prodotto i saldi programmatici.

Il Parlamento, nelle risoluzioni di recepimento del documento programmatico, aveva chiesto che la triennializzazione dei saldi fosse realizzata mediante *integrale* traduzione della manovra triennale sulla base dei fondi speciali negativi e che, di conseguenza, il bilancio pluriennale fosse redatto in coerenza con le regole di copertura e con i saldi stabiliti dalla finanziaria. Nella risoluzione del Senato si chiedeva esplicitamente la perfetta coincidenza tra i saldi delle due versioni del bilancio pluriennale approvate a legislazione vigente

e programmatica. L'impegno non è stato realizzato, nonostante lo sforzo del Senato di prefigurare, sia pure parzialmente, la manovra collegando ammontari di risorse da reperire e provvedimenti serventi a tale scopo. Di conseguenza il Governo avrebbe dovuto ritenersi autorizzato e anche impegnato ad adottare i provvedimenti prefigurati nei fondi negativi per gli anni successivi al primo, o comunque, misure atte a garantire quegli effetti finanziari. Qualora le decisioni programmatiche future avessero individuato diversi percorsi di rientro rispetto a diversi andamenti tendenziali, quell'impatto quantitativo avrebbe dovuto essere considerato una soglia minima.

Il problema dell'applicazione dei commi 5 e, soprattutto 6 dell'articolo 11 della legge 468, si poneva in modo netto alla Camera il cui regolamento vincola sia la dichiarazione di conformità del contenuto della finanziaria, sia la verifica di ammissibilità degli emendamenti al rispetto delle regole di variazione stabilite dal documento programmatico nel testo recepito dalle Camere.

Al termine di un approfondito dibattito in Commissione il testo trasmesso dal Senato veniva valutato, a maggioranza, conforme ai commi 5 e 6 e il relatore per la maggioranza, onorevole Carrus, incaricato di riferire favorevolmente all'Assemblea con alcune precisazioni in argomento, essenziali ai fini della valutazione di ammissibilità degli emendamenti.

La relazione sottolineava innanzitutto la disparità del dettato regolamentare fra Senato e Camera che trascurava per il primo ed esigeva per la seconda la presa in considerazione del comma 6 per la verifica di conformità del contenuto del disegno di legge finanziaria e degli emendamenti.

Evidenziava inoltre come la decisione di bilancio 1990 fosse la prima occasione per applicare il procedimento di verifica della «copertura» della finanziaria e dimostrava come il comma 5 sul vincolo del non peggioramento del risparmio pubblico dovesse ritenersi rispettato. Tuttavia osservava che «una norma di copertura formale costituita da criteri oggettivi e permanenti, come quella prevista per la legge finanziaria dal comma 5, (...) può divenire superflua ai fini di una verifica di compatibilità generale».

Per questo, continuava, diviene «ancora più importante che la regola di copertura del comma 6, che si verifica sul rispetto di regole stabilite dal documento di programmazione, sia impostata in termini effettivamente stringenti». Altrimenti «tutto il peso del contenimen-

to del procedimento di decisione entro gli obiettivi fissati per la manovra finisce per ricadere nel rispetto dei saldi fissati, come avveniva prima della riforma».

Quanto alla verifica di conformità al comma 6, nonostante il lavoro svolto dal Senato per garantirla almeno rispetto ai saldi, con l'introduzione di fondi negativi, essa poteva essere revocata in dubbio solo che — secondo un criterio sostanziale — si computassero i fondi negativi a fronte di provvedimenti di maggiore entrata fra le entrate e non a diminuzione delle spese.

Era innegabile, a parte le considerazioni sull'impiego dei fondi negativi (da considerarsi in ogni caso come «periodo ipotetico per il futuro»), che essi sterilizzavano le voci di spesa collegate. Il comma 6 poteva quindi considerarsi formalmente rispettato. Ma restava aperto il problema di una sua *corretta* applicazione essendo le norme in esso contenute «cerniera fondamentale» tra le due fasi della «procedura di bilancio».

E allora si richiamava il Governo a considerare «fin dal momento dell'impostazione del documento di programmazione economico-finanziaria, tutta l'importanza delle regole di cui al comma 6 ai fini del raccordo tra le due fasi della procedura di bilancio, nonché della solennità e del vigore giuridico che ad essa deriva a seguito del rinvio operato da norme dei regolamenti delle Camere». Vi era certo il problema di non ipotecare i bilanci futuri e di non vincolare eccessivamente la politica economica del Governo nel triennio. Ma le regole erano da considerarsi «aperte a qualsiasi contenuto» che si volesse dare loro «di anno in anno e per ciascuno anno nel documento di programmazione». Esse pertanto avrebbero potuto essere «graduate secondo gli obiettivi intermedi da realizzare nel triennio in relazione alla manovra impostata in ciascuno anno».

Le regole da adottarsi nel documento avrebbero dunque dovuto essere articolate e realistiche e magari ancorate non a variazioni assolute di titoli di entrata e di spesa separatamente considerati, ma al rispetto di un determinato rapporto fra entrate e spese. Più in concreto, ad esempio, ancorandole «al limite di spesa compatibile con un certo valore di saldo (risparmio pubblico per la spesa corrente — saldo netto per la spesa in conto capitale)».

La Camera, peraltro, in sede di prima applicazione della norma regolamentare, sia in Commissione che in Assemblea, non riteneva di poterla utilizzare per la verifica di ammissibilità degli emenda-

menti poiché la regola di variazione sulla spesa corrente, espressa nel documento programmatico e nella risoluzione della Camera in percentuale rispetto al prodotto lordo ed al netto degli interessi, risultava di difficile quantificazione. La norma di chiusura e di garanzia fu dunque affidata, anche alla Camera, alla preliminare votazione dei saldi.

Il legato dell'esperienza della finanziaria 1990 in ordine all'applicazione del comma 6 consisteva, da un lato, nel riconoscimento della sua centralità, in quanto essenziale raccordo fra le due fasi della decisione di bilancio; dall'altro, nell'accertamento della sua problematica applicazione se interpretato alla lettera come riferito ai singoli titoli della spesa e dell'entrata in assenza di puntuali indicazioni numeriche nel documento programmatico. Il Parlamento aveva comunque indicato una strada realistica per l'applicazione della norma.

Completamente irrisolto restava invece, al termine di quella sessione di bilancio, il nodo dei disegni di legge collegati.

Al momento della presentazione del nuovo documento di programmazione 1991-1993 solo uno dei provvedimenti collegati (in materia di finanza regionale) era divenuto legge. Tutti gli altri risultavano ancora in corso d'iter e di alcuni di essi si sarebbe poi chiesto il collegamento con la nuova manovra. Dopo due anni di esperienza la parte della riforma relativa alla traduzione in norme settoriali della manovra di finanza pubblica non funzionava. Così come mostrava la corda il meccanismo dei fondi negativi.

I fondi negativi erano stati concepiti come strumenti di sterilizzazione di un determinato ammontare di spesa fino all'entrata in vigore dei provvedimenti da essi stessi preconizzati. Doveva trattarsi di una funzione temporanea: a regime si sarebbero fatalmente trasformati in espedienti contabili rivelando la inconsistenza delle intenzioni di intervento e svuotando di significato gli stessi accantonamenti positivi ad essi collegati.

L'effetto dei fondi negativi veniva poi comunque a cessare nel momento in cui, con un intervento certamente discutibile, ma non impossibile da argomentare, il Governo, nella redazione del progetto di bilancio a legislazione vigente per l'anno successivo, iscriveva, gli accantonamenti positivi nell'inezienza della loro dotazione, a prescindere dall'eventuale collegamento integrale o parziale con fondi negativi. Di questi ultimi teneva conto solo in quanto maggiori entrate

o minori spese non realizzate e quindi da considerare tra le componenti del fabbisogno di copertura ai fini della verifica del risparmio pubblico per la nuova decisione di bilancio.

## 8 — *La decisione di bilancio per il 1991*

Il documento di programmazione 1991-1993 ricalca in gran parte il modello dell'anno precedente del quale ribadisce gli obiettivi dell'azzeramento del fabbisogno del settore statale al netto degli interessi e della sua trasformazione in avanzo, nonché della stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo. Di nuovo lo scenario tendenziale e quello programmatico sono costruiti sulla base dei medesimi valori delle principali variabili macroeconomiche (crescita del prodotto, tassi di inflazione e di disoccupazione).

Rispetto al precedente documento vengono forniti maggiori elementi conoscitivi sulla metodologia di costruzione del quadro tendenziale e soprattutto indicazioni più puntuali in ordine alle regole di variazione del bilancio dello Stato in termini di competenza di cui si asserisce (ma non si dimostra) la coerenza rispetto agli obiettivi di finanza pubblica. I valori di entrata e spesa da conseguire vengono espressi non solo in base al prodotto interno lordo (PIL), ma anche in valore assoluto ed in un'apposita tabella viene presentato, per le principali voci di entrata e spesa oltre che di saldi, il bilancio pluriennale programmatico compatibile con gli obiettivi di finanza del settore pubblico.

Vengono inoltre per la prima volta indicati criteri e parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale. L'elencazione degli interventi settoriali della manovra risulta più precisa e meglio articolata, pur mancando (salvo una eccezione) la quantificazione separata degli effetti.

Ma la novità più importante riguarda l'atteggiamento del Governo in ordine ai disegni di legge collegati, di cui si fornisce finalmente un elenco scarso.

Le Camere concludevano l'esame del documento approvando (il 19 giugno il Senato, il 21 giugno la Camera) due risoluzioni di analogo tenore.

A settembre, sulla base di importanti eventi internazionali (ma anche della dinamica dei fabbisogni per la previdenza e la sanità

evidentemente non prevista in termini adeguati) il Governo presentava la Nota di aggiornamento al documento di programmazione con la revisione del quadro tendenziale, la sostanziale conferma degli obiettivi di finanza pubblica, un conseguente restringimento del sentiero di rientro e la prefigurazione di una manovra più severa. Venivano aggiornate anche le regole di variazione per il bilancio, nonché le previsioni della tabella di sintesi del bilancio programmatico, quanto ai saldi triennali e alle principali voci di entrata e spesa.

La presentazione per la seconda volta consecutiva della Nota di aggiornamento, lungi dal rappresentare una disfunzione, dimostra la intrinseca flessibilità della proposta politico-programmatica. Inoltre eventi esterni o imprevisi portavano ad aggiornare l'entità della manovra, e non gli obiettivi finali, che venivano confermati.

Avere previsto nel regolamento della Camera la possibilità di una Nota di aggiornamento è prova di avvedutezza: se sembra ormai acclarata l'opportunità di separare la decisione programmatica e quella attuativa è necessario che la prima, preliminare alla seconda, sia efficiente e realistica.

Il Senato ha invece preferito non recepire, nemmeno in via di prassi, l'idea della Camera e non ha aggiornato la sua risoluzione.

Oltre ai disegni di legge di bilancio a legislazione vigente (già presentato il 31 luglio) e programmatico (presentato contestualmente alla prima nota di variazioni il 30 settembre) il Governo presentava il disegno di legge finanziaria e quattro disegni di legge collegati, due soli dei quali effettivamente rilevanti per la manovra, oltre al disegno di legge di conversione del decreto-legge sui *capital gains* i cui effetti venivano già recepiti nella legislazione vigente con la prima nota di variazioni. Chiedeva inoltre il collegamento alla nuova manovra del provvedimento sull'alienazione dei beni pubblici, già collegato a quella dell'anno precedente.

I saldi triennali nella versione «a legislazione vigente» scontavano gli effetti finanziari dell'intera manovra che non trovava, come nell'impostazione governativa dei due anni precedenti, riscontro in voci di fondo speciale negativo.

Il problema veniva sollevato alla Camera, alla quale spettava la prima lettura, già in sede di verifica del contenuto proprio della finanziaria presso la Commissione bilancio, prospettandosi una op-



zione fra iscrizione dei fondi negativi e approvazione dei disegni di legge collegati prima della finanziaria. La scelta è stata, com'è noto, la seconda.

Un altro problema era costituito dalla copertura della finanziaria, riscontrabile per il primo degli anni considerati e non per gli altri due.

Alla tesi del Governo per il quale il comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 nel nuovo testo dovesse essere ritenuta vincolante solo per il primo anno e puramente programmatica per gli anni successivi, la Commissione bilancio opponeva una interpretazione letterale restrittiva ritenendo il vincolo di copertura operante per tutti e tre gli anni del periodo pluriennale considerato.

Anzi, rispetto all'anno precedente, la Camera (e poi il Senato) ha improntato i suoi lavori alla massima prudenza. Secondo l'interpretazione invalsa della norma è possibile utilizzare gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico, rivenienti dal bilancio a legislazione vigente rispetto al precedente bilancio assestato, per coprire i maggiori oneri di natura corrente disposti dalla legge finanziaria. Nel 1989 erano stati riscontrati e utilizzati margini di miglioramento nel risparmio pubblico del bilancio a legislazione vigente per ciascuno degli anni del triennio ed erano stati utilizzati.

Nel 1990 la situazione era diversa: si registrava un peggioramento per il 1991 al quale faceva seguito un miglioramento negli anni successivi. Ebbene la Camera ha ritenuto (per citare la relazione generale della Commissione bilancio all'Assemblea, predisposta dall'on. Noci), di non utilizzare tale miglioramento per il 1992 e 1993, «data la situazione della finanza pubblica e i dubbi che possono insorgere circa la significatività delle metodologie assunte per la costruzione del bilancio a legislazione vigente, atteso anche il carattere discrezionale delle previsioni di alcune importanti poste di spesa quali quelle relative agli oneri per interessi». Si decideva quindi di far sì che la finanziaria si autocoprisse, in quanto si riteneva che mentre «un miglioramento del risparmio pubblico per il primo anno rafforza l'attesa di miglioramenti successivi, un peggioramento registrato il primo anno debba indurre un atteggiamento più cauto circa l'andamento degli anni successivi».

Pertanto si rendeva necessario appostare fondi speciali negativi a compensazione per il secondo e terzo anno (restando esclusi fondi negativi per il primo anno a scontare l'effetto dei provvedimenti collegati).

Durante tutto l'iter in Commissione, come poi in Assemblea, è stato controllato che gli emendamenti presentati si muovessero nel rispetto del comma 5.

Per quanto concerneva le regole di variazione (comma 6), esse risultavano rispettate, a livello di saldi, avendo il Governo presentato, e la Camera recepito la Nota di aggiornamento del documento di programmazione.

Erano state infatti le stesse risoluzioni approvate nel giugno e aggiornate in settembre a prevedere che, ove fossero state necessarie ulteriori spese finali rispetto al limite fissato dalle regole, esse avrebbero dovuto essere coperte con «l'ampliamento dell'area delle dismissioni di beni patrimoniali dello Stato» ed eventualmente con entrate tributarie aggiuntive rispetto a quelle stabilite dalla regola sull'evoluzione della pressione fiscale.

La sessione di bilancio, prima alla Camera, poi al Senato, ha registrato un successo sulla questione dei provvedimenti collegati.

Dei tre provvedimenti il cui impatto finanziario era rilevante ai fini dei saldi della legge finanziaria due sono stati approvati prima dell'approvazione di questa rendendo possibile l'entrata in vigore delle norme funzionali alla gran parte della manovra fin al 1° gennaio 1991.

Del terzo provvedimento, sull'alienazione di beni pubblici, l'iter, terminato al Senato, è tuttora in corso alla Camera dove il Governo ha annunciato di voler presentare gli emendamenti necessari a rendere possibili le entrate di conto capitale nell'importo desiderato. Indubbiamente la mancata approvazione di queste misure getta un'ombra sulla veridicità dei saldi della finanziaria.

### 9 — *Un bilancio dell'esperienza compiuta: problemi in via di soluzione e problemi aperti*

La decisione di bilancio per il 1991 ha dimostrato che il problema dell'approvazione dei provvedimenti collegati, il più delicato politicamente, è risolvibile. Ciò è dovuto allo sforzo di Governo e Parlamento che si è concretizzato:

nella presentazione di pochi provvedimenti effettivamente collegati alla manovra;

nella mancata appostazione di fondi negativi che avrebbero potuto fornire alibi ai ritardi nell'approvazione;

nella strutturazione dei due provvedimenti: uno in materia tributaria, l'altro recante misure di finanza pubblica simili a quelle proprie delle vecchie finanziarie «pingui»;

nella loro assegnazione, alla Camera alle Commissioni bilancio e finanze, naturalmente interessate al buon esito della manovra. Al Senato il secondo provvedimento è stato invece deferito a una Commissione di spesa che ha in parte modificato alcuni meccanismi normativi, attenuandone probabilmente gli effetti finanziari.

La nuova procedura di decisione di bilancio può dunque funzionare: è un contributo di chiarezza molto utile anche ai fini del suo assestamento. Si è rivelata giusta la scelta di approvare subito i provvedimenti, nonostante la forzatura procedurale di recepire con Nota di variazioni gli effetti finanziari di disegni di legge approvati da una sola Camera e diversi dalla finanziaria, per la quale l'eccezione è espressamente prevista.

Lo stesso dibattito sulla funzione dei fondi negativi viene così a perdere di interesse, almeno per quanto concerne il primo anno.

Gli interventi da assumere nel primo anno sono infatti, nella logica della legge n. 362, oggetto di provvedimenti «collegati alla manovra» (e non alla finanziaria), ai quali le norme regolamentari riconoscono un trattamento di particolare favore. Rispetto ad essi non è necessario fare ricorso a fondi negativi che diventano invece molto utili, ed anzi — ai fini di un'effettiva rappresentatività dei saldi della finanziaria per i due anni successivi — indispensabili per quantificare in anticipo gli effetti finanziari delle misure non altrettanto urgenti da adottare nel corso del triennio, e quindi anche nel corso del primo anno.

Così il nodo più delicato, almeno politicamente, ereditato dalla precedenti sessioni di bilancio sembra sciolto, o in via di definitiva soluzione.

Non è ancora del tutto risolto il problema dell'efficiente collegamento fra decisione programmatica e decisione attuativa che mi sembra il perno attorno al quale far funzionare la nuova procedura concepita dalla legge n. 362. Su questo punto e cioè sulla corretta applicazione del comma 6 dell'articolo 11 e sulla verifica della coerenza della decisione di bilancio rispetto al documento programmatico come recepito dalle Camere vi è bisogno di una ulteriore riflessione.

Anche in questa direzione l'esperienza dell'autunno 1990 ha segnato passi in avanti. Per la prima volta il comma 6 è stato applicato, sia pure relativamente ai saldi del bilancio programmatico per il primo anno (derivanti dalla legislazione vigente comprensiva degli effetti della finanziaria e dei provvedimenti collegati). Il problema riguarda dunque gli altri due anni che saranno oggetto di nuove e più concrete decisioni programmatiche e attuative.

Ma l'orizzonte programmatico triennale non può essere sottovalutato, né tanto meno smarrito. In questo senso si muove la decisione di Governo e Parlamento di tradurre preventivamente nel documento programmatico le regole di variazione del bilancio nelle cifre-obiettivo delle principali voci di entrata e di spesa e dei conseguenti saldi del bilancio pluriennale programmatico.

La connessione tra documento e bilancio pluriennale programmatico è così compiuta. Resta da realizzare in pieno il raccordo con la decisione attuativa e non sembrano possibili altre strade se non quella che, attraverso i fondi negativi, conduce ai saldi programmatici.

Appare quindi inevitabile l'illustrazione dell'intera manovra triennale nei fondi speciali, sia pure con formulazioni ampie, simili a quelle che compendiano le linee di intervento settoriale, per gli anni successivi al primo, esposte nel documento programmatico. Il Governo si è sempre opposto ad esplicitare una manovra triennale nella sua interezza, sostenendo che le condizioni politiche ed economiche esterne renderebbero tale dichiarazione un esercizio retorico <sup>(4)</sup>.

Ma la logica della programmazione è quella di dire *oggi*, nella *situazione data*, quali misure è necessario prendere per raggiungere gli obiettivi programmati. Parimenti la prossima decisione programmatica dirà quali misure bisognerà adottare in quel momento per conseguire obiettivi che, secondo logica e secondo l'esperienza di questi anni, restano in sostanza i medesimi. Si può suggerire allora che gli obiettivi finali non siano considerati disponibili, salvo parziali aggiustamenti, per le decisioni annuali di bilancio, ma riguardino più direttamente il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento, formando oggetto delle dichiarazioni programmatiche del Governo.

Resterebbe pienamente disponibile alla decisione annuale la graduazione degli interventi: in questo modo la decisione presa in un anno dovrebbe costituire un limite minimo per quelle degli anni successivi.

Questo percorso logico presuppone innanzitutto che il documento programmatico sia costruito in base a un quadro tendenziale assolutamente attendibile e metodologicamente ben argomentato, tale da permettere una corretta percezione del percorso di rientro verso gli obiettivi programmatici. Dovrebbe essere ragionevolmente chiarito il raccordo fra gli obiettivi del bilancio in termini di competenza e quelli del settore statale e del settore pubblico in termini di cassa (sulla base di coefficienti di realizzazione, esperienze storiche, ecc.) almeno per quanto concerne le entrate e la gestione di bilancio della spesa, fornendo anche dati sul presumibile andamento della gestione di tesoreria.

Dal punto di vista della rappresentazione della manovra è innanzitutto necessario che l'impatto delle misure previste, almeno per il primo anno, venga correttamente quantificato, onde consentirne la verifica secondo le procedure già fissate dalla legge n. 362 per la legislazione di spesa.

Per quanto concerne l'utilizzo dei fondi negativi per l'articolazione della manovra per gli anni successivi al primo, occorre una riflessione ulteriore circa la piena idoneità tecnica dello strumento. Il meccanismo dei collegamenti presuppone infatti voci di fondo positivo sufficientemente capienti, cosa non sempre possibile, soprattutto quando si intendono contenere le iniziative di spesa allo stretto indispensabile. E allora si potrebbero collegare le voci negative non a singole voci positive, ma all'insieme di esse o, più semplicemente, non effettuare alcun collegamento, in modo che l'effetto di sterilizzazione si scarichi *pro quota* sul complesso della spesa pubblica e quindi sui saldi.

Il Governo ha finora accettato di appostare fondi negativi in relazione alle esigenze di copertura ai sensi del comma 5 dell'articolo 11 del nuovo testo della legge n. 468. Si è così giunti, come già detto, ad un duplice livello di saldi: cosiddetti a legislazione vigente (risultanti dai numeri della finanziaria) e programmatici (non altrettanto suffragati dagli addendi algebrici iscritti nella legge). È opportuno che questo primo risultato sia considerato non un punto di arrivo ma una tappa di avvicinamento.

## Note

(<sup>1</sup>) Ai provvedimenti riconosciuti come collegati non si applicano i divieti di esame nel corso della sessione di bilancio (articolo 119, comma 4, Reg. Camera; articoli 125, commi 10 e 11, e 126-*bis* comma 2, Reg. Senato). Vengono invece previste norme specifiche per accelerarne l'iter. Al Senato, mediante rinvio alla procedura (prevista dall'articolo 55, comma 5) di predeterminazione della data di votazione dei provvedimenti calendarizzati e di ripartizione fra i Gruppi del tempo disponibile. Alla Camera mediante apposita procedura «preferenziale»: possibile deferimento alle Commissioni in sede legislativa, facoltà del Governo di chiedere la deliberazione entro un dato termine «riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva», decisione unanime nella richiesta da parte della Conferenza dei presidenti di gruppo o, in mancanza di unanimità, pronuncia dell'Assemblea sulle proposte formulate dal Presidente della Camera sulla base degli orientamenti prevalenti, che questi ha facoltà di sottoporre ad essa; ferma restando una riserva di tempo per l'Assemblea (di norma tre giorni), viene determinato il tempo da riservare ai Gruppi parlamentari, secondo quanto previsto per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio dall'articolo 117, comma 7; salva diversa decisione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo, esame e voto dei disegni di legge collegati devono avvenire in giorni diversi da quelli riservati a finanziaria e bilancio.

(<sup>2</sup>) La decisione di bilancio nel 1989 si era infatti svolta in modo molto parziale secondo le nuove procedure. Innanzitutto perché il documento di programmazione, presentato nel maggio 1988, secondo le disposizioni dettate dall'articolo 3 della legge finanziaria e quindi in forme meno dettagliate di quelle previste dalla legge n. 362, entrata in vigore nel settembre successivo, non indicava i provvedimenti settoriali, né regole di variazione per le entrate e le spese del bilancio dello Stato. Inoltre perché solo il Senato, operando in seconda lettura, era riuscito, sia pure *in limine*, a introdurre le necessarie modifiche regolamentari. Infine perché il Governo aveva presentato ben tredici disegni di legge collegati, chiedendone inizialmente l'approvazione prima del voto sull'articolo della finanziaria relativo ai saldi (che comprendevano l'intera manovra e sarebbero altrimenti risultati non coerenti algebricamente). L'orientamento era stato poi rivisto ed erano state inserite apposite voci negative nei fondi speciali in corso d'iter.

Due soli provvedimenti collegati divennero legge, uno entro il 31 dicembre, l'altro nei primi mesi dell'anno successivo, nonostante la Camera avesse approvato sette disegni di legge entro la fine dell'anno. La gran parte delle norme contenute negli altri disegni di legge fu oggetto di decretazione d'urgenza. Non tutti i decreti-legge vennero poi subito convertiti: alcuni vennero reiterati, altri decadde.

(<sup>3</sup>) Parere reso dalla V Commissione del Senato ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 Reg., in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 5 ottobre 1989.

(<sup>4</sup>) Nelle risoluzioni con le quali le Camere hanno recepito il documento programmatico 1992-94 (17 luglio 1992), il Governo è stato impegnato a corredare il disegno di legge finanziaria per il 1992 di una tabella a soli fini conoscitivi, per illustrare «per grandi aggregati di entrata e di spesa, le modalità attraverso cui (...) intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio pluriennale programmatico». Al momento della correzione delle bozze di stampa di questo scritto (primi di novembre 1991) il Governo non ha adempiuto a tale obbligo.





Paolo Testore

*La razionalizzazione dell'intervento legislativo in materia di pubblico impiego nella nuova articolazione delle competenze delle commissioni parlamentari. Elementi per una prima valutazione*

1 — Premessa; 2 — Le fonti normative del pubblico impiego; 3 — La revisione delle competenze delle commissioni permanenti; 4 — Dati quantitativi sulla produzione normativa in materia di pubblico impiego; 5 — Classificazione della produzione legislativa in materia di pubblico impiego; 6 — Le caratteristiche della produzione legislativa; 7 — Il ruolo della Commissione XI (Lavoro pubblico e privato); 8 — Valutazioni di sintesi; 9 — Ipotesi di sviluppo del processo di razionalizzazione della produzione normativa.

## 1 — *Premessa*

Il 7 febbraio 1991 il Governo e le organizzazioni sindacali confederali hanno avviato un confronto su un progetto di riforma destinato ad innovare profondamente nel sistema delle fonti normative del pubblico impiego.

In luogo della ripartizione di competenze tra fonti unilaterali e fonti negoziali istituita dalla legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), si prefigura una più ampia contrattualizzazione del rapporto di lavoro, che riserverebbe all'accordo tra Governo e sindacati la maggior parte della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico dei pubblici dipendenti. Alla legge rimarrebbero invece riservate poche competenze, essenzialmente limitate alla determinazione di principi generali e di norme quadro.

Quando l'iniziativa sarà formalizzata se ne potranno valutare meglio l'efficacia innovativa e la compatibilità con l'ordinamento vigente; al momento, il progetto denuncia una diffusa insoddisfazione per un sistema di normazione che, pur essendo nato per dare ordine, coerenza e governabilità alla disciplina del pubblico impiego, è accusato di averne alimentato la frammentarietà e la confusione.

La ricerca di regole nuove è resa necessaria anzitutto dallo specifico momento contrattuale: ci si accinge ad avviare le trattative per

il contratto 1991-1993 e non è ancora possibile valutare gli effetti degli accordi per il triennio precedente, conclusi, con grave ritardo, al termine del triennio di riferimento. Il ritardo nella conclusione dei contratti, in parte attribuibile alla lunghezza delle procedure per l'emanazione dei relativi decreti presidenziali, è oggetto di critiche da parte dei sindacati, secondo i quali i ritardi introducono elementi di incertezza e di ingestibilità delle procedure negoziali e offrono occasioni di interferenza della legge in materia riservata al contratto.

Oltre che da motivazioni contingenti, un più funzionale sistema delle fonti di produzione normativa è sollecitato dalla richiesta di una maggiore efficienza dell'amministrazione: l'ordinamento del personale è stato infatti individuato come fattore critico sul quale è necessario intervenire per recuperare economicità e flessibilità in una pubblica amministrazione le cui disfunzioni vengono avvertite, particolarmente nei periodi di espansione economica, come insopportabile limite allo sviluppo.

L'attuale assetto normativo del pubblico impiego suscita inoltre forti preoccupazioni per la finanza pubblica<sup>(1)</sup>, nell'ambito della quale produce effetti difficili da prevedere e da governare in quanto determinati dalle interazioni tra norme relative al trattamento economico e norme di stato giuridico, e dalla compresenza di più centri decisionali.

Infine la complessità e frammentarietà delle norme che regolano il rapporto di pubblico impiego alimenta una continua attività legislativa e giurisprudenziale volta ad estendere, correggere ed interpretare la disciplina vigente, con conseguenze difficilmente valutabili sia sul piano dei costi che su quello della coerenza ordinamentale.

Tra le diverse ipotesi di razionalizzazione dell'assetto normativo vigente, Governo e sindacati sembrano orientati a preferire quelle che portano ad una decisa riduzione dell'intervento del Parlamento, al quale si fa carico di una produzione legislativa frammentaria e settoriale, poco rispettosa dell'autonomia negoziale e dei vincoli finanziari.

Se tuttavia si analizzano a fondo le singole disposizioni legislative, individuandone l'iniziativa e il contesto, si può, al contrario, avanzare l'ipotesi che il Parlamento sia la sede istituzionale più idonea, e finora poco utilizzata, per limitare la frammentarietà della disciplina e consentire anche alle parti negoziali di operare in un quadro normativo meglio definito e più stabile.

Un tentativo di razionalizzare l'intervento legislativo in materia di pubblico impiego è stato avviato, all'inizio della X legislatura, con le modifiche del regolamento della Camera che hanno concentrato nella Commissione XI una parte rilevante delle competenze in materia di ordinamento del personale pubblico.

Nelle pagine che seguono si è cercato di dar conto, in sintesi, del quadro normativo vigente e del nuovo assetto delle competenze delle commissioni in materia di pubblico impiego, e di esporre alcuni elementi per una prima valutazione degli effetti di tali modifiche, attraverso la ricerca, l'analisi e la classificazione di tutte le disposizioni concernenti il pubblico impiego pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* dal 25 luglio 1987, data di entrata in vigore delle modifiche regolamentari, al 31 dicembre 1990.

## 2 — Le fonti normative del pubblico impiego

Nella disciplina del pubblico impiego lo spazio riservato alla fonte unilaterale è definito, in via di principio, dalla legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego), che individua in modo uniforme per tutti i settori della pubblica amministrazione quali materie sono riservate alla legge e quali sono da disciplinare mediante accordo tra le parti. Il criterio di ripartizione delle materie non è univoco: la legge quadro utilizza un criterio misto, distinguendo tra materie di esclusiva competenza della fonte unilaterale, materie di esclusiva competenza negoziale, e materie disciplinate congiuntamente dalle due fonti<sup>(2)</sup>.

Nella competenza esclusiva delle fonti unilaterali rientra anzitutto la disciplina degli organi, degli uffici, dei modi di conferimento e dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici. Sono riservati alla fonte unilaterale anche i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche, l'esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti e il diritto di accesso e di partecipazione alla formazione degli atti della pubblica amministrazione. Spetta ancora alla fonte unilaterale la disciplina dei procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego.

Alla esclusiva competenza della fonte negoziale appartiene invece la disciplina del trattamento economico di attività, comprese le in-

dennità e i trattamenti accessori. Spetta alla fonte negoziale anche definire i criteri di organizzazione del lavoro, i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici, nonché le modalità di applicazione al pubblico impiego di talune disposizioni dello statuto dei lavoratori.

Rientrano nella disciplina concorrente delle fonti primarie e delle fonti negoziali altre materie quali la mobilità del personale, gli inquadramenti, la formazione professionale, le articolazioni dell'orario di lavoro, le responsabilità dei dipendenti e le rispettive libertà e diritti fondamentali.

Per molte materie, infine, i confini tra la competenza della legge e quella del contratto sono delineati in modo labile o mancano del tutto: per questo motivo, nonostante la legge quadro rappresenti un importante momento di razionalizzazione del sistema di produzione normativa in materia di pubblico impiego, lo schema di ripartizione delle competenze tra fonti ha subito ripetute violazioni, registrando sia invasioni della disciplina contrattuale in materie riservate alla legge, sia, viceversa, frequenti interventi del Parlamento in ambiti che la legge quadro destinava alla contrattazione; in entrambi i casi le violazioni sono state puntualmente e spesso inutilmente segnalate dalla Corte dei conti, sia in sede di relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, sia nei dinieghi di registrazione opposti ai decreti presidenziali di ricezione degli accordi contrattuali.

Inoltre numerosi interventi legislativi hanno contribuito a ridurre l'ambito di applicazione della legge quadro, sottraendo a più riprese singoli enti ed interi comparti alla originaria ripartizione di competenze tra legge e contratto, di volta in volta eliminando del tutto la competenza delle fonti unilaterali in favore delle fonti negoziali, come nel caso della legge 9 maggio 1989, n. 168, per il personale degli enti di ricerca, o, viceversa, ripristinando forme di normazione unilaterale, spesso rimesse alla deliberazione degli organi di gestione degli enti, previo accordo con le organizzazioni sindacali del personale (<sup>3</sup>).

In effetti, le frequenti sovrapposizioni ed interferenze fra i ruoli rispettivamente assegnati al Parlamento, al Governo e al sindacato hanno portato a constatare che la legge quadro è stata strumento di scarsa valenza ordinatrice, sia per quanto riguarda la disciplina delle fonti di produzione normativa nella materia dell'impiego con

le pubbliche amministrazioni, sia per quanto riguarda il perseguimento degli obiettivi di omogeneità e perequazione nei trattamenti economici e normativi dei pubblici dipendenti.

Nel corso degli anni quindi lo schema della legge quadro, inteso come corpo di principi per la regolazione normativa del lavoro pubblico e per una corretta impostazione delle relazioni sindacali, non è stato perfezionato ma progressivamente indebolito: Governo, Parlamento e organizzazioni sindacali hanno concorso al depotenziamento di un sistema di normazione che sembrava invece capace di introdurre forti elementi di innovazione e di razionalità nel pubblico impiego.

I dati disponibili evidenziano che il Governo ha svolto in questa direzione un ruolo non secondario, nella duplice veste di parte pubblica nella conclusione dei contratti e di presentatore di molti disegni di legge in materia; e se come parte pubblica negli accordi sindacali ha contribuito alla conclusione di contratti non sempre rispettosi della legge quadro, delle compatibilità finanziarie e dell'equilibrata evoluzione degli istituti di stato giuridico, come titolare di molte iniziative legislative in materia di pubblico impiego il Governo ha spesso disatteso i propri impegni<sup>(4)</sup>.

Anche il Parlamento, tuttavia, non è riuscito a seguire, per il pubblico impiego, indirizzi legislativi ordinati e coerenti, e ha continuato a produrre numerose norme episodiche e settoriali, fonte di quella «nuvola di leggi e leggine» indicata nel 1979 dal rapporto del Ministro delle funzioni pubbliche Giannini come causa di sperequazioni e di confusione giuridica.

### 3 — *La revisione delle competenze delle commissioni permanenti*

Sul versante parlamentare, il contributo più rilevante alla ricerca di soluzioni capaci di invertire tali tendenze si è collocato all'interno del tema generale della revisione delle competenze delle commissioni permanenti, realizzata all'inizio della X legislatura con la modifica degli articoli 22, 75, 92, 93, 94 e 96 del Regolamento della Camera.

La riforma, approvata il 23 luglio 1987 sulla base di una proposta elaborata dalla Giunta per il regolamento al termine della IX legislatura, modifica la distribuzione delle competenze delle commissioni,

prima modellata su un criterio di coincidenza con le competenze dei corrispondenti ministeri, per ispirarsi ad una aggregazione delle materie per settori di «grandi problemi», organici ed integrati<sup>(5)</sup>.

Le modifiche regolamentari partono dal presupposto che il carattere policentrico dell'attività parlamentare, proprio della struttura articolata per commissioni, ha contribuito a rafforzare il ruolo e la presenza del Parlamento, ma ha anche prodotto alcuni effetti negativi tra i quali la frammentazione legislativa determinata dalla massiccia produzione di «leggine» volte a soddisfare interessi settoriali, e lo scarso coordinamento di provvedimenti legislativi destinati ad incidere in ambiti materiali affini, ma facenti capo a commissioni diverse.

Le soluzioni scelte si basano su una diversa aggregazione delle competenze per aree tematiche più ampie, e su una più complessa articolazione della funzione consultiva: in particolare, la disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti si concentra, salvo alcune eccezioni, nella XI Commissione (Lavoro pubblico e privato).

La relazione della Giunta per il regolamento sulla nuova articolazione delle competenze sottolinea che la configurazione della XI Commissione costituisce una delle novità di maggior rilievo della riforma: «la sua istituzione, mentre libererà altre commissioni dai problemi, spesso troppo assorbenti, del personale, agevererà anche — accedendo tra l'altro alle istanze da ultimo espresse in tal senso dalle stesse forze sindacali — l'unificazione di istituti, parametri, trattamenti: consentirà, in altri termini, di disboscare quella giungla legislativa in parte alimentata dalle commissioni di settore»<sup>(6)</sup>.

Nell'ambito della medesima Commissione vengono inoltre accorpate questioni relative al rapporto di lavoro privato, alla previdenza e alla cooperazione di servizi, sulla base della «sempre maggiore convergenza degli istituti che caratterizzano questi comparti» e prevedendo limitate eccezioni (dirigenza statale, magistratura, forze di polizia, personale militare) in ragione della specialità di alcune discipline, riconosciuta dalla Costituzione<sup>(7)</sup>.

La relazione della Giunta chiarisce che l'accorpamento di competenze nella Commissione XI risponde a due distinti ordini di motivazioni: la prima esigenza è quella di riaggregare l'area tematica del pubblico impiego per contrastare la legislazione microsettoriale ed individuare un centro unitario di indirizzo legislativo in materia,

assecondando così lo schema di razionalizzazione delle fonti impostato dalla legge quadro. Il secondo ordine di motivazioni ipotizza una tendenziale assimilazione tra gli istituti che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, almeno per le fasce contrattualizzate, e la disciplina del rapporto di lavoro privato. È evidentemente questa seconda motivazione, periodicamente ripresa in sede sindacale ma ancora non ben definita, a motivare l'aggregazione delle competenze presso la Commissione XI e non presso altre commissioni, o, ancora, presso una Commissione istituita *ad hoc*, come forse l'estensione della materia avrebbe suggerito.

L'area delle competenze della XI Commissione è stata ulteriormente chiarita dalla circolare interpretativa emanata dal Presidente della Camera il 17 dicembre 1987<sup>(6)</sup> ai sensi dell'articolo 22, comma 1 *bis*, del Regolamento, che ha anche definito meglio l'estensione, l'efficacia e i limiti della funzione consultiva attribuita alla medesima Commissione.

In ordine alle competenze in materia di pubblico impiego la Presidenza ha chiarito che sono sottratti alla competenza primaria della Commissione XI i progetti di legge relativi al rapporto di impiego e al trattamento di quiescenza delle forze di polizia e dei dirigenti pubblici e categorie equiparate, devoluti alla I Commissione (Affari costituzionali), dei magistrati, assegnati alla II Commissione (Giustizia), e del personale militare, assegnato alla IV Commissione (Difesa).

Non rientrano altresì nella competenza primaria della Commissione XI i progetti di ristrutturazione di settori dell'amministrazione che, pur incidendo anche ampiamente sull'assetto del personale, investono prevalentemente l'organizzazione e le funzioni dell'amministrazione: in tal caso, la competenza primaria spetta alla Commissione di merito, mentre rientrano nella competenza generale della Commissione XI i progetti concernenti esclusivamente il trattamento giuridico ed economico del personale.

Analogo criterio dovrebbe applicarsi nell'ipotesi, non prevista dalla circolare in esame, di progetti che prevedono aumento degli organici: le rideterminazioni e gli aumenti degli organici, infatti, sono sempre strettamente connessi da una parte a ipotesi di modifica o di potenziamento dell'organizzazione di settore, che rientrano nelle competenze delle commissioni di merito, dall'altra hanno quasi sempre conseguenze di stato giuridico, particolarmente per quanto riguarda

i concorsi, spesso previsti con modalità speciali, e le progressioni di carriera. Anche in queste ipotesi si va affermando un criterio di prevalenza che riconosce la competenza primaria della Commissione XI qualora la modifica degli organici sia oggetto prevalente del progetto di legge, mentre ne riconosce la competenza consultiva quando l'aumento di organico si collochi come previsione mediata e strumentale rispetto ad una modifica dei compiti o dell'organizzazione dell'amministrazione.

La Commissione XI è chiamata inoltre a pronunciarsi, in sede consultiva, sui progetti riguardanti anche profili del rapporto di pubblico impiego che, per le motivazioni già viste, non le siano stati assegnati in sede primaria.

Al parere della Commissione XI è attribuita la particolare efficacia già riconosciuta ai pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio; in base agli articoli 93, 94 e 96 del Regolamento il parere della Commissione XI sugli aspetti del progetto di legge che riguardano il pubblico impiego è obbligatorio e vincolante per il seguito dell'esame da parte della Commissione di merito in sede legislativa e redigente<sup>(9)</sup>.

La circolare del 17 dicembre 1987, più volte citata, ha precisato che qualora la funzione unificante attribuita alla Commissione XI sia esercitata in sede consultiva, il relativo parere potrà, sotto forma di condizioni, recare prescrizioni vincolanti in sede legislativa o redigente, ma solo per gli aspetti che strettamente postulano un coordinamento con le linee generali della normativa nel pubblico impiego e non anche sulle disposizioni in cui si sostanzia la disciplina di settore.

Nel Regolamento della Camera, quindi, l'esigenza di esprimere un indirizzo legislativo unitario e ordinato in materia di pubblico impiego ha trovato una risposta di alto profilo, realizzata attraverso un significativo spostamento di competenze e l'apprestamento di adeguati strumenti procedurali; l'attenzione che si è voluta riservare alla razionalizzazione dell'intervento legislativo nel pubblico impiego è testimoniata dalla scelta di strumenti analoghi a quelli che, attraverso le competenze delle Commissioni affari costituzionali e bilancio, sono finalizzati a verificare la congruenza dei progetti di legge con principi di rango costituzionale.

Le pagine seguenti sono dedicate all'analisi dei risultati effettivamente conseguiti durante il primo periodo di attuazione della riforma.



#### 4 — *Dati quantitativi sulla produzione normativa in materia di pubblico impiego*

Per individuare le caratteristiche della produzione normativa in materia di pubblico impiego, e verificare l'effettivo funzionamento delle nuove disposizioni regolamentari relative alle competenze della Commissione XI, sono state controllate tutte le disposizioni pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* dal 26 luglio 1987 al 31 dicembre 1990, per individuare le norme, primarie e secondarie, concernenti la disciplina di aspetti del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; si è cercato in particolare di identificare tutte le norme incidenti sulla disciplina dello stato giuridico e sul trattamento economico di attività dei pubblici dipendenti, sulle carriere, sulle qualifiche funzionali, sui profili professionali, sulle modalità di selezione e di assunzione, sui trattamenti economici accessori, sulla mobilità e sugli organici.

Sono state prese in considerazione anche le disposizioni riguardanti categorie del personale non rientranti nelle competenze della Commissione lavoro (magistrati, dirigenti, forze di polizia, personale militare).

Dal 26 luglio 1987, data di entrata in vigore delle modifiche regolamentari che disciplinano le nuove competenze della Commissione lavoro, al 31 dicembre 1990 la *Gazzetta Ufficiale* ha pubblicato 323 disposizioni che toccano in qualche misura la disciplina del rapporto di pubblico impiego.

Nel totale non sono state computate alcune categorie di provvedimenti che hanno ridotta incidenza sullo stato giuridico ed economico del personale, e i provvedimenti di mera applicazione di norme di legge <sup>(10)</sup>.

Sono stati invece compresi nel totale 75 decreti-legge non convertiti, in considerazione dello specifico rilievo che rivestono come fonti normative sia pure transitorie del rapporto di pubblico impiego; complessivamente, infatti, i 75 decreti-legge non convertiti e i 54 decreti-legge convertiti rappresentano il 40 per cento del totale degli interventi normativi in materia e il 54 per cento delle fonti primarie.

#### *Le fonti secondarie*

Dai dati rilevati (Tabella A) risulta che, nel periodo considerato, sono state pubblicate 239 tra leggi, decreti-legge e decreti legislativi

contenenti norme in materia di pubblico impiego; nello stesso periodo la materia è stata disciplinata anche da 84 disposizioni secondarie, tra le quali rilevano in particolare alcuni regolamenti, le norme risultanti dagli accordi contrattuali nel pubblico impiego adottate con decreto del Presidente della Repubblica, i decreti del Presidente del Consiglio e alcuni decreti ministeriali.

### Tabella A

Disposizioni in materia di pubblico impiego  
pubblicate tra il 26 luglio 1987 e il dicembre 1990

Leggi	Iniziativa governativa	79	106
	Iniziativa parlamentare	27	
Decreti-legge	Convertiti	54	129
	Non convertiti	75	
Decreti legislativi		4	4
Norme secondarie		84	84
			323

Il numero dei provvedimenti non consente da solo di valutare il peso o la qualità dei singoli interventi normativi; evidenzia però la nettissima prevalenza delle fonti primarie e sub primarie rispetto alle norme di rango inferiore.

Nonostante il numero relativamente ridotto, le norme secondarie pubblicate nel periodo in esame hanno spesso una forte e ampia incidenza sull'ordinamento del pubblico impiego, incidenza che deriva non solo dalla normativa di origine contrattuale, ma anche da diversi casi di delegificazione<sup>(1)</sup>.

Esaminando il contenuto delle norme secondarie si registrano anzitutto i decreti del Presidente della Repubblica recanti le norme risultanti dagli accordi contrattuali intercompartimentali e di com-

parto per il triennio 1988/1990, che, nel periodo considerato, costituiscono nell'insieme l'intervento normativo più ampio e organico in materia di pubblico impiego; ad essi si affiancano alcuni provvedimenti finalizzati al procedimento di contrattazione (designazione dei componenti delle delegazioni per le trattative, individuazione del requisito della maggiore rappresentatività sindacale nell'ambito del comparto) e alcuni decreti di inquadramento nei profili professionali che, pur non avendo formalmente connessioni con la normativa contrattuale, ne condividono la natura convenzionale e la rilevante incidenza sullo stato giuridico del personale.

Un secondo gruppo di norme secondarie di notevole rilievo è costituito dai regolamenti di organizzazione adottati sulla base di leggi che hanno istituito o riordinato settori della pubblica amministrazione. In tali regolamenti si ritrovano, accanto a norme che disciplinano la struttura e l'esercizio delle funzioni, anche alcune disposizioni in materia di personale, generalmente limitate alla disciplina dei comandi e dei compensi accessori; non mancano però norme che definiscono dotazioni organiche, speciali modalità per la copertura dei posti, e ipotesi di chiamata nominativa <sup>(12)</sup>.

Un'altra area del pubblico impiego nella quale il Governo esercita con ampiezza poteri normativi propri è data dai provvedimenti concernenti le modalità di svolgimento dei concorsi, i criteri per la formazione delle commissioni e l'adeguamento di alcuni requisiti per l'ammissione ai concorsi pubblici, mentre appare più limitata la discrezionalità dei provvedimenti di adeguamento degli organici, per lo più vincolati a specifiche norme di legge.

Normazione secondaria di rilievo si ritrova anche nella disciplina della mobilità, nella definizione di alcuni trattamenti economici accessori e nell'attuazione delle norme di legge che consentono alla pubblica amministrazione di instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale.

In sintesi, la valutazione della normativa secondaria rispetto allo schema impostato dalla legge quadro n. 93 del 1983 porta alle seguenti considerazioni:

a) il numero dei provvedimenti adottati dal Governo in materia di pubblico impiego è stato, nel periodo in esame, di molto inferiore al numero delle leggi e degli atti con forza di legge emanati nello stesso periodo;

b) tra le norme di fonte secondaria, quelle derivanti dalla speciale procedura prevista dalla legge quadro per gli accordi contrattuali nel pubblico impiego sono in numero limitato, anche se, per il contenuto e l'ampiezza delle materie trattate, costituiscono la principale fonte regolatrice dello stato giuridico ed economico dei pubblici dipendenti;

c) gli altri e più numerosi interventi normativi di fonte secondaria si richiamano a norme di legge diverse che postulano discipline di attuazione, talvolta di rilevante ampiezza; non si richiamano però alla ripartizione di competenze tra fonti unilaterali e negoziali voluta dalla legge quadro nè per materia nè per il procedimento di contrattazione, anche se è talvolta prevista la consultazione delle organizzazioni sindacali.

### *Le fonti primarie*

La legge, il decreto-legge e, in misura minore, il decreto legislativo rimangono gli strumenti più frequentemente utilizzati per disciplinare gli organici, lo stato giuridico e il trattamento economico dei pubblici dipendenti; ed è il Governo che assume, nella grande maggioranza dei casi, l'iniziativa legislativa.

Sono da attribuire interamente all'iniziativa del Governo le disposizioni in materia di pubblico impiego rintracciabili nei 75 decreti-leggi non convertiti; per quanto riguarda i 54 decreti-legge convertiti, va rilevato che nella maggior parte dei casi le norme in materia di pubblico impiego erano già nel testo originario del decreto-legge e solo in alcuni casi risultano introdotte nel corso dell'iter del disegno di legge di conversione mediante emendamenti di iniziativa parlamentare.

Anche nell'ambito della legislazione ordinaria l'iniziativa del Governo è del tutto prevalente: delle 106 leggi ordinarie che toccano aspetti del pubblico impiego, 79 nascono sulla base di progetti di legge di iniziativa governativa e 27 hanno origine da proposte di iniziativa parlamentare.

## 5 — *Classificazione della produzione legislativa in materia di pubblico impiego*

Valutata la produzione normativa sotto il profilo quantitativo, occorre esaminarne le caratteristiche dal punto di vista dei con-

tenuti. Poiché la ricerca è finalizzata ad individuare il ruolo del Parlamento, l'indagine è limitata alle norme primarie.

L'analisi dei contenuti è soggetta ad alcuni vincoli di ordine metodologico:

a) nell'ambito della normativa sul pubblico impiego, un tempo improntata ad alcune fondamentali norme parametro, il rapporto tra regola ed eccezione si è significativamente capovolto; è sempre più difficile, di conseguenza, valutare una norma sulla base della sua aderenza a principi generali o *standards* prefissati;

b) omogenità e trasparenza dello stato giuridico ed economico dei pubblici dipendenti sono principi spesso contraddetti: l'obiettivo difficoltà di governare, con regole uniformi, categorie molto diverse tra loro, e la necessità di riconoscere specificità professionali hanno alimentato sistemi normativi settoriali che continuano a svilupparsi secondo logiche proprie;

c) esiste una stretta connessione tra le funzioni di un apparato e l'ordinamento del personale: sarebbe quindi inesatto definire estranea o intrusa una norma particolare, incidente su aspetti del rapporto di pubblico impiego, che sia inserita organicamente in un testo di diverso contenuto.

Su queste premesse si può tentare un'ulteriore classificazione delle norme in esame tenendo conto delle seguenti caratteristiche:

— *norme prevalenti* se il testo della legge o del decreto hanno esclusivamente o prevalentemente lo scopo di disciplinare materie di pubblico impiego;

— *norme non prevalenti* se le disposizioni in materia di pubblico impiego sono inserite in testi di contenuto diverso; le norme non prevalenti possono essere distinte, in alcuni casi, in norme *del tutto estranee*, o intruse, rispetto al testo in esame, e in norme *logicamente connesse* con il testo in esame;

— *norme generali e norme di settore*, intendendo per norme generali quelle che esplicano effetti almeno a livello di un comparto di contrattazione.

L'unità di rilevazione adottata è costituita dalla singola legge e dal singolo decreto-legge; tuttavia una legge o un decreto possono

contenere più norme ciascuna delle quali può avere proprie caratteristiche di settorialità e di specialità. In tal caso la classificazione è effettuata sulla base delle norme che presentano le caratteristiche più definite (Tabella B).

**Tabella B**

## Classificazione per tipo di norme

	Prevalenti	Non prevalenti		Generali	Di settore
		Commesse	Estranee		
<b>Leggi</b>					
Iniz. gov.	42	31	6	15	64
Iniz. parl.	11	13	3	3	24
Totale	53	44	9	18	88
<b>Decreti-legge</b>					
Convertiti	22	15	17	9	45
Non convertiti	31	18	26	29	46
Totale	53	33	43	38	91

*Norme prevalenti, non prevalenti, intruse*

Nel periodo considerato, il pubblico impiego è stato oggetto esclusivo o prevalente di un elevato numero di disposizioni: più esattamente 53 dei 129 decreti legge rilevati e 53 leggi su 106 recano prevalentemente norme in materia di pubblico impiego.

Un numero tanto elevato di leggi e di decreti-legge specificatamente destinati a regolare aspetti del pubblico impiego denuncia un fabbisogno legislativo molto elevato ed una eccessiva produzione normativa di dettaglio: nonostante l'ampia gamma di materie contrattualizzate, è necessario ricorrere a leggi apposite per regolare organici, assunzioni, stato giuridico ed economico dei pubblici impiegati.

Norme non prevalenti o intruse si trovano invece disperse in altri 76 decreti-legge, 32 dei quali convertiti, e in altre 53 leggi ordinarie, 37 delle quali di iniziativa governativa.

Rispetto ai testi prevalentemente finalizzati alla disciplina del pubblico impiego, le norme disperse sono più difficili da individuare e da interpretare con riferimento all'ordinamento generale e allo specifico campo di azione del testo normativo in cui la disposizione è inserita. Ciò ha alimentato fondate diffidenze nei confronti delle norme «intruse», veicolate in testi di contenuto totalmente eterogeneo: ad un controllo più approfondito, tuttavia, la maggior parte delle norme in materia di pubblico impiego inserite in leggi di altro contenuto risulta funzionalmente collegata alla materia prevalente, anche se talvolta con legami molto esili, e solo 9 tra le leggi ordinarie verificate recano norme per le quali non si è individuata alcuna connessione con il testo prevalente.

Il caso di norme di pubblico impiego del tutto estranee alla materia oggetto del provvedimento è invece più frequente nei decreti-legge, ed è stato rilevato in 43 casi su 76.

### *Norme generali e norme di settore*

Non sono molte le disposizioni che possono essere definite di portata generale: anche tenendo conto di norme di scarso rilievo sostanziale, non più di 18 leggi su 106 recano disposizioni estese ad un intero comparto di contrattazione o a una intera categoria non contrattualizzata. Più dell'80 per cento delle leggi esaminate recano invece disposizioni destinate ad operare in un ambito limitato e per ristrette categorie di soggetti.

La stessa situazione si riscontra nei decreti-legge convertiti, solo 9 dei quali recano norme di portata generale, mentre 45 recano norme di settore. Più alta è la percentuale di norme generali nei decreti-legge non convertiti, per via della ripetuta reiterazione dei decreti-legge per la copertura finanziaria degli accordi contrattuali.

L'iniziativa del Governo, sempre prevalente sia in termini assoluti che relativi, non manifesta anche da questo punto di vista una tendenza alla normazione generale apprezzabilmente superiore alle iniziative parlamentari.

*Le materie prevalenti*

Proseguendo nell'analisi del contenuto delle norme pubblicate nel periodo in esame, si può tentare di individuare i temi prevalenti della numerosa produzione legislativa in materia di pubblico impiego (Tabella C). Ferme restando le cautele già enunciate circa la difficoltà di classificare una legislazione molto frammentaria, sembra che l'oggetto prevalente delle leggi ordinarie, di iniziativa governativa e di iniziativa parlamentare, sia costituito dagli inquadramenti e reinquadramenti nelle qualifiche, dalle progressioni di carriera, dalle speciali

**Tabella C**

## Classificazione per materie

	Leggi			Decreti-legge			Tot.
	Iniz. parl.	Iniz. gov.	Tot.	Conv.	Non conv.	Tot.	
Organici	9	17	26 17%	24	13	37 22,6%	63
Tratt. econ. base	2	2	4 2,6%	5	4	9 5,5%	13
Tratt. econ. access.	7	21	28 18,6%	16	18	34 20,8%	52
Inquadr. carriere Concorsi speciali	9	24	33 22%	13	24	37 22,6%	70
Stato giuridico	7	13	20 13,3%	10	2	12 7,3%	32
Regime contrattuale	3	6	9 6%	1	—	1 0,6%	10
Mobilità comandi	4	17	21 14%	8	10	18 11%	39
Reclutamento	2	7	9 6%	9	6	15 9,2%	24

Nota: I valori riportati dalla tabella corrispondono al numero delle norme identificate nelle leggi e nei decreti, e rispondenti alla classificazione adottata; non corrispondono quindi al numero delle leggi e dei decreti riportato nelle tabelle precedenti.



modalità di concorso per l'accesso alle qualifiche superiori e alla dirigenza e dalle assunzioni in deroga. Seguono le norme che regolano trattamenti economici accessori e gli aumenti degli organici. Soprattutto tra i disegni di legge si ritrova inoltre una elevata percentuale di norme che prevedono comandi di personale, distacchi e collocamenti fuori ruolo.

Le norme di pubblico impiego comprese nei decreti-legge riguardano in primo luogo gli aumenti degli organici nonché gli inquadramenti, le carriere, i concorsi speciali e le assunzioni in deroga; seguono le norme che istituiscono, rifinanziano o modificano trattamenti economici accessori.

Sono invece rare le norme che riguardano il trattamento economico base, lo stato giuridico, le modalità e i requisiti per i concorsi pubblici, e le modifiche del regime contrattuale.

## 6 — *Le caratteristiche della produzione legislativa*

Se si mettono in correlazione i dati qualitativi e quantitativi indicati nelle pagine che precedono, l'elemento caratterizzante della legislazione in materia di pubblico impiego appare costituito da una produzione eccessivamente numerosa, prevalentemente settoriale, prevalentemente finalizzata alla regolazione di specifiche questioni di carriera e alla corresponsione di benefici economici.

Se si aggiunge che anche gli aumenti di organico rispondono spesso, oltre che alle esigenze funzionali legate alle espansioni dei compiti, anche ad esigenze di carriera dei diversi ruoli, si può concludere che oltre la metà della produzione legislativa in materia di pubblico impiego è orientata, prevalentemente o esclusivamente, a soddisfare interessi di stato giuridico e di trattamento economico di singole categorie di dipendenti pubblici.

Ne risulta anzitutto una alterazione formale e sostanziale del riparto di competenze tra fonti unilaterali e contratto; sul piano formale infatti la fonte unilaterale viene ad invadere l'area dei trattamenti economici accessori, che la legge quadro attribuisce esplicitamente alla fonte negoziale; sul piano sostanziale, gli interventi legislativi che dispongono inquadramenti, reinquadramenti, concorsi speciali e carriere, anche quando riguardano un'area di competenze

non interamente attribuibili al contratto, frantumano il tessuto di istituti giuridici ed economici sui quali dovrebbe innestarsi la disciplina contrattuale.

Valutazioni analoghe si possono esprimere per le leggi che modificano direttamente ed esplicitamente lo stato giuridico ed il trattamento economico di base del personale. Si tratta però di casi non numerosi ed in genere legati ad altre disposizioni di contenuto ordinamentale; mentre l'obiettivo di attribuire benefici categoriali si realizza prevalentemente attraverso norme interpretative o di estensione di meccanismi economici e di carriera da un contesto all'altro.

Ne consegue un elevato grado di frammentazione normativa e una maggiore difficoltà di valutazione degli effetti delle disposizioni, sia in ordine alla individuazione dei soggetti direttamente interessati, sia in ordine alla individuazione delle conseguenze indirette su altre categorie, che presentano margini di incertezza applicativa rimessi all'interpretazione amministrativa e giurisprudenziale.

## 7 — *Il ruolo della Commissione XI (Lavoro pubblico e privato)*

I dati relativi all'iter dei singoli progetti di legge possono dare alcune indicazioni circa la prima fase di attuazione della modifica del Regolamento che ha concentrato nella Commissione XI le competenze in materia di pubblico impiego<sup>(13)</sup> (Tabella D).

Si può osservare anzitutto che l'88 per cento delle leggi e dei decreti-legge convertiti contenenti disposizioni in materia di pubblico impiego è effettivamente passato all'esame della Commissione XI. Infatti la Commissione ha esaminato in sede referente 16 disegni di legge di conversione di decreti-legge e si è espressa in sede consultiva su altri 15 decreti-legge su un totale di 54 decreti-legge convertiti contenenti disposizioni in materia di pubblico impiego.

Ha esaminato e approvato inoltre in sede legislativa 35 disegni e proposte di legge su un totale di 106 (33 per cento) e ha espresso il proprio parere su 55 proposte e disegni esaminati in sede referente e legislativa da altre commissioni.

Solo 39 progetti di legge recanti norme in materia di pubblico impiego sono stati approvati senza un preventivo esame della Commissione XI: in 12 casi si è trattato di progetti riguardanti settori

## Tabella D

## Prospetto delle assegnazioni alla Commissione XI

	Decreti legge	Disegni di legge	Proposte di legge	
Assegnati				
In sede referente	16			
Totale				16
In sede legislativa		25	10	
Totale				35
In sede consultiva				
Per referente				
Assegnati	26	16	3	45
Espressi	15	8	2	25
Per legislativa				
Assegnati		32	13	45
Espressi		32	13	45
Non assegnati	12	6	1	19
Totale	54	79	27	160

Nota: La tabella riporta i dati relativi ai decreti-legge *convertiti*.

del pubblico impiego (magistrati, forze armate, dirigenti) che non rientrano nelle competenze della Commissione XI; altri 20 casi riguardano progetti assegnati ad altra Commissione in sede referente sui quali la XI Commissione non ha espresso il parere previsto all'atto dell'assegnazione.

Per 7 progetti di legge, invece, il parere della Commissione lavoro non era stato previsto in quanto, all'atto dell'assegnazione, il progetto non conteneva disposizioni in materia di pubblico impiego, disposizioni aggiunte nel corso dell'esame parlamentare.

Nonostante la novità della riforma e la difficoltà di identificare e isolare materie spesso fortemente interconnesse con gli aspetti strutturali e funzionali dell'organizzazione pubblica di singoli settori, l'assegnazione in sede primaria dei progetti a contenuto prevalente e la particolare efficacia attribuita ai pareri della Commissione hanno effettivamente garantito, in una elevata percentuale di casi, la possibilità di esaminare e condizionare il contenuto delle disposizioni in materia di pubblico impiego; sembra inoltre, a giudicare dal non elevato numero di conflitti di competenza insorti tra le commissioni, che l'individuazione concreta degli ambiti di competenza non abbia suscitato particolari questioni.

Si può concludere che nei primi due anni e mezzo di attuazione le modifiche regolamentari hanno effettivamente raggiunto l'obiettivo voluto e hanno posto le condizioni affinché la Commissione lavoro esercitasse una funzione di filtro, di normalizzazione delle discipline, di riduzione della microlegislazione settoriale.

## 8 — *Valutazioni di sintesi*

In sintesi, i dati rilevati consentono di indicare alcune caratteristiche della produzione legislativa in materia di pubblico impiego e di valutare in prima approssimazione i risultati conseguiti con la concentrazione delle competenze nella XI Commissione.

La legislazione in materia di pubblico impiego è ancora troppo numerosa, frammentaria e settoriale; nonostante l'ampia previsione di materie contrattualizzate e il tentativo di definire una volta per tutte materie, strumenti, soggetti e procedure per le norme del pubblico impiego, il fabbisogno di interventi legislativi è molto forte e sfugge ad una sistemazione organica.

L'iniziativa legislativa del Governo è predominante, sia in via ordinaria, sia attraverso l'ancora largo uso della decretazione d'urgenza; anche se non è illogico che l'esecutivo sia il principale motore delle modifiche legislative che riguardano il proprio apparato,

è preoccupante che non riesca a fronteggiare le esigenze di nuove regole con un numero più ridotto ed organico di iniziative.

È rilevabile un numero molto elevato di disposizioni settoriali, riguardanti benefici economici e di carriera, e orientate alla soluzione di specifiche questioni categoriali; tali soluzioni, sia per i contenuti specifici che per le modalità di formulazione tecnica, introducono nell'ordinamento elementi di disorganicità e innescano fenomeni di imitazione.

Sul versante parlamentare la concentrazione delle competenze in materia di pubblico impiego ha effettivamente consentito di far convergere in un'unica sede la maggior parte della relativa produzione legislativa; salvo alcune eccezioni, i criteri di assegnazione in sede primaria e la particolare efficacia riconosciuta ai pareri della Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) hanno conformato il procedimento in modo tale da garantire alla medesima Commissione la possibilità di esaminare la maggior parte della produzione legislativa in materia di pubblico impiego.

Non è possibile valutare quanto la nuova dislocazione delle competenze abbia giovato in termini di qualità e organicità del prodotto legislativo; anche se fossero disponibili rilevazioni analoghe nelle precedenti legislature sarebbe infatti impossibile stimare gli effetti indotti dalle modifiche regolamentari.

Tuttavia i dati esposti non rivelano risultati di particolare rilevanza sul piano del contenimento della legislazione microsettoriale e della impostazione di un sistema di regole generali per l'intervento legislativo in materia di pubblico impiego.

La modifica delle competenze non riesce ancora a produrre quegli effetti di normalizzazione e di omogeneizzazione della produzione legislativa che ne costituivano l'obiettivo principale.

### 9 — *Ipotesi di sviluppo del processo di razionalizzazione della produzione normativa*

Con la concentrazione delle competenze nella Commissione XI si è inteso incanalare il fabbisogno legislativo del pubblico impiego attraverso un filtro che fosse più orientato ad una visione d'insieme del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici che alla soluzione di

problemi peculiari; che grazie all'esperienza acquisita nella regolazione del mercato del lavoro fosse in grado di interagire correttamente con la normativa di fonte negoziale, riconoscendo, e se necessario disciplinando, il ruolo e l'autonomia dei soggetti; che, infine, assumesse come interlocutore istituzionale non il Ministro competente per la singola branca della pubblica amministrazione, ma il Ministro della funzione pubblica, che nella compagine ministeriale è titolare dell'indirizzo di governo relativo alla gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione.

A ben vedere tutte le esigenze che hanno portato alla concentrazione delle competenze sono ancora valide: il pubblico impiego, per il quale sta per riaprirsi una nuova tornata contrattuale, rimane un fattore essenziale tra le variabili della finanza pubblica, ed elemento di confronto per la dinamica salariale di tutti i settori produttivi, oltre che elemento imprescindibile per il recupero di efficienza richiesto agli apparati pubblici.

Anche una più ampia contrattualizzazione del pubblico impiego, che alcuni auspicano, non potrebbe escludere completamente il Parlamento, che verrebbe comunque investito della definizione del quadro normativo generale.

Sia che il Parlamento si trovi ad affrontare ampie iniziative di legislazione quadro, sia che debba invece dare una risposta legislativa coerente ed omogenea a molte diverse esigenze settoriali, una scelta di concentrazione delle competenze può dare risultati migliori rispetto ad un sistema più frammentario di produzione legislativa.

Posta l'attualità della esigenza e la validità, in via di principio, della soluzione scelta, il problema che si pone, valutando i risultati del primo periodo, è come renderla più efficace.

La definizione delle competenze e la struttura del procedimento già garantiscono alla Commissione lavoro la possibilità di esaminare la maggior parte della legislazione in materia di pubblico impiego.

Fatta eccezione per le disposizioni riguardanti categorie di dipendenti pubblici rientranti nella competenza di altre commissioni, le leggi recanti norme in materia di pubblico impiego approvate senza un vaglio della Commissione XI non sono numerose e possono ricondursi essenzialmente a due tipologie procedurali.

In primo luogo è mancato l'esame di norme inserite durante l'iter in progetti di legge non assegnati per il parere alla Commissione XI in quanto originariamente privi di qualsiasi contenuto riguardante il pubblico impiego.

In altri casi si è trattato di progetti assegnati ad altra Commissione in sede referente ed approvati in Aula senza che la Commissione XI esprimesse il parere previsto all'atto dell'assegnazione.

Per la prima ipotesi sono state proposte soluzioni regolamentari in base alle quali la Commissione di merito che nel corso dell'esame introduca disposizioni che richiedono un'esame per i profili concernenti il rapporto di lavoro del pubblico impiego, è tenuta a sottoporle al parere della Commissione XI; l'iter non potrebbe proseguire se non decorsi i termini per l'espressione del parere.

La soluzione indicata ridurrebbe al minimo la possibilità che norme in materia di pubblico impiego sfuggano all'esame della Commissione XI, ma comporta un appesantimento delle procedure.

Senza ricorrere a modifiche regolamentari, la capacità di controllo della Commissione XI potrebbe essere aumentata con alcuni accorgimenti di carattere organizzativo, ad esempio attraverso la verifica costante del contenuto di tutti i progetti iscritti all'ordine del giorno dell'Aula, e la sollecita pronuncia in sede consultiva sugli eventuali profili di competenza.

Accertata l'idoneità dei meccanismi procedurali, eventualmente perfezionati, ad assicurare il vaglio della Commissione XI su una parte prevalente della produzione normativa in materia di pubblico impiego, occorre riflettere brevemente sugli interventi che ne possono rendere più incisiva l'azione.

Si è già accennato alle difficoltà che derivano dal numero e dalla frammentarietà delle iniziative legislative di origine governativa; una soluzione efficace può venire dal progressivo sviluppo delle funzioni dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, previsto, presso la Presidenza del Consiglio, dall'articolo 23 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Sul versante parlamentare la dispersione delle iniziative può essere efficacemente affrontata chiedendo sempre, anche per l'esame in sede consultiva e per progetti normalmente seguiti da altri ministri, la presenza del Ministro della funzione pubblica.

La Commissione potrebbe giovare così del rapporto con un interlocutore stabile che dispone delle necessarie informazioni, ha una

prospettiva d'insieme dell'organizzazione pubblica ed è soprattutto portatore di una specifica responsabilità di indirizzo in materia di pubblico impiego. In pratica, la presenza costante del Ministro della funzione pubblica, che la Commissione XI ha spesso sollecitata, è resa difficile proprio dall'elevato numero di progetti in materia.

Un altro fattore critico è dato dalla difficoltà di valutare l'incidenza dei progetti di legge sulla normativa vigente, caratterizzata da un alto grado di dispersione e frammentarietà, e complicata da una elevata quota di automatismi e da una giurisprudenza altrettanto ampia e complessa (14).

È da ricordare anche che una parte considerevole delle norme che disciplinano lo stato giuridico ed economico ha origine contrattuale e presenta caratteristiche di contenuto e di formulazione tecnica, spesso con statuizioni di principio rimesse per l'attuazione a successive fasi di contrattazione, che non ne rendono sempre immediatamente individuabile la portata.

Nel breve periodo soluzioni sia pure parziali possono essere cercate attraverso una utilizzazione più estesa e finalizzata degli strumenti di cui il Parlamento già dispone.

In primo luogo, intensificando il rapporto con il Ministro della funzione pubblica e per suo tramite con il Dipartimento della funzione pubblica presso il quale operano la Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di Osservatorio del pubblico impiego e l'Osservatorio sulle pronunce giurisprudenziali.

Ferma restando la distinzione dei ruoli istituzionali, un preciso indirizzo parlamentare può contribuire ad attivare tali strutture, conferendo a tutto il sistema decisionale una maggiore capacità di conoscenza e di analisi.

Il Regolamento della Camera consente inoltre di chiedere informazioni e documenti alla Corte dei conti, che da alcuni anni segue il pubblico impiego con particolare attenzione, non solo per la sua incidenza percentuale sulla spesa pubblica, ma anche per le caratteristiche di automatismo e di indeterminatezza che ne fanno una delle variabili più rischiose per la politica di bilancio.

Un'ulteriore occasione di informazione e verifica dell'assetto normativo del pubblico impiego può venire inoltre dalla attuazione dell'articolo 16, comma primo, della legge quadro n. 93 del 1983 sul



pubblico impiego, in base al quale il Governo è tenuto a riferire alle competenti commissioni parlamentari sui contenuti di ogni ipotesi di accordo sindacale nei comparti del pubblico impiego. Finora il Governo ha dato alla disposizione una attuazione riduttiva, limitandosi a trasmettere alle commissioni l'ipotesi di accordo.

Nulla vieta tuttavia che la previsione dell'articolo 16 divenga l'atto iniziale di un procedimento di indirizzo volto ad esprimere un orientamento del Parlamento non solo sugli aspetti di compatibilità finanziaria, ma anche sulla congruità ordinamentale degli accordi.

Nel tempo, la disponibilità di informazioni migliori e la possibilità di raccordarle può consentire alla Commissione XI di individuare alcune linee guida, di enucleare regole di congruità attraverso le quali verificare il profilo tecnico del proprio intervento, potenziandone la capacità di orientare e normalizzare la disciplina del pubblico impiego; con una strumentazione adeguata e disponendo di una propria «giurisprudenza», la funzione consultiva potrebbe rivelarsi a tal fine più efficace della competenza primaria.

In conclusione il quadro normativo del pubblico impiego non è tale da far presagire una attenuazione facile e veloce dei fattori che ne fanno un elemento critico per il bilancio dello Stato e per l'efficacia degli apparati pubblici.

L'azione di una Commissione parlamentare che sia in grado di utilizzare in modo competente, flessibile e coordinato gli strumenti di informazione, di indirizzo e di controllo e le proprie funzioni legislative, può introdurre nel sistema normativo del pubblico impiego elementi di certezza e di trasparenza delle regole, indispensabili per una efficace gestione delle risorse umane.

*Note*

(<sup>1</sup>) Relazione onorevole Pellicanò alla Commissione bilancio - Comitato per la politica di bilancio e la politica monetaria, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 24 gennaio 1991, p. 28 ss.

(<sup>2</sup>) Cfr. D'ORTA C., *Il pubblico impiego*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1989, pag. 57 e ss.

(<sup>3</sup>) In tal senso, ad esempio la legge 11 luglio 1988, n. 266, che ha ripristinato, per i dipendenti del Poligrafico dello Stato, dell'Unione italiana delle Camere di commercio, dell'Azienda autonoma di assistenza al volo, del Registro aeronautico e dell'ENEA, i rispettivi particolari ordinamenti, e la legge 18 marzo 1989, n. 106, che ha sottratto alla disciplina della legge quadro l'Istituto italiano per il commercio con l'estero.

(<sup>4</sup>) Il 23 marzo 1989 il Consiglio dei Ministri, nel quadro di alcune «misure per la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica» si era impegnato ad elaborare disegni di legge di carattere generale volti ad omogeneizzare le discipline più frammentarie, a non adottare provvedimenti normativi incidenti in materie riservate alla contrattazione e ad opporsi ad eventuali iniziative legislative che in tal senso fossero avanzate dal Parlamento.

(<sup>5</sup>) Sulla revisione delle competenze delle commissioni cfr. BERARDUCCI E., «La revisione delle competenze delle commissioni permanenti», in *Il Parlamento della Repubblica (organi, procedure, apparati)*, Camera dei deputati, n. 1, p. 45 e ss.

(<sup>6</sup>) Relazione alla proposta di modificazione presentata dalla Giunta per il regolamento il 21 luglio 1987, Atto Camera Doc. II, n. 4, X legislatura, p. 6.

(<sup>7</sup>) Cfr. Atto Camera Doc. II, n. 4, X Leg. citato, p. 6.

(<sup>8</sup>) La circolare della Presidenza della Camera emanata ai sensi del comma 7 bis dell'articolo 22 del Regolamento è pubblicata in allegato al *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari* del 20 dicembre 1987.

(<sup>9</sup>) Cfr. LETTA G., «Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi», in *Il Parlamento della Repubblica (organi, procedure, apparati)*, Camera dei deputati, n. 3, p. 1 e ss.

(<sup>10</sup>) Non sono stati computati, in particolare, i decreti del Presidente del Consiglio che autorizzano assunzioni in deroga ai limiti fissati, le ordinanze del Ministro e dei commissari straordinari per la protezione civile, le modifiche degli

organici degli uffici giudiziari che non recano aumenti delle dotazioni complessive, le ordinanze del Ministro della pubblica istruzione per concorsi e trasferimenti, i decreti di rideterminazione dei livelli retributivi dei direttori generali degli enti di diritto pubblico.

(<sup>11</sup>) Si veda, per tutti, il decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1987, n. 551, «Adeguamento della disciplina dei dirigenti del parastato e quella dei dirigenti delle amministrazioni statali».

(<sup>12</sup>) Si segnalano in particolare il decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1987, n. 306, «Organizzazione del Ministero dell'ambiente», il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1988 «Organizzazione del Servizio geologico d'Italia», il decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1988, n. 519, «Organizzazione dell'ufficio del garante dell'editoria», il decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 1990, n. 49, «Regolamento riguardante l'Istituto per il Commercio estero», il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, «Regolamento del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie», il decreto ministeriale 3 aprile 1990, n. 117, istitutivo dell'Ufficio per la ricostruzione delle zone terremotate, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1989 che istituisce la segreteria della conferenza Stato-Regioni.

(<sup>13</sup>) Il periodo di tempo sul quale si basa la rilevazione è probabilmente troppo breve per consentire una corretta analisi dei dati; sarebbe inoltre necessario un confronto tra i dati rilevabili in un periodo anteriore alla riforma. Anche in questo caso non si tiene conto dei decreti legge non convertiti, la cui ripetuta reiterazione determina sfalsamenti nei dati.

(<sup>14</sup>) Secondo una recente indagine (cfr. *Il Sole-24 ore* del 18 febbraio 1991) i ricorsi in materia di pubblico impiego rappresentano il 34 per cento dei 430.000 ricorsi pendenti dinanzi ai TAR al 31 dicembre 1990.



Elisabetta Burchi

*Parlamento e governo dell'ambiente: analisi delle esperienze più recenti e prospettive*

Premessa; 1 — Le soluzioni organizzative; 2 — «Ambiente» come settore organico di competenza: riflessioni sulle prime esperienze applicative alla Camera; 3 — L'attività parlamentare in materia di ambiente nella X legislatura; 4 — Il ruolo del Parlamento nel governo dell'ambiente: ulteriori linee di sviluppo.

### *Premessa*

Sono note le vicende e la connessa evoluzione culturale che hanno portato, con un lungo processo iniziato in Italia sostanzialmente alla fine degli anni '60, all'affermarsi di una diffusa consapevolezza dell'importanza della tutela e valorizzazione delle risorse e degli equilibri ambientali e, conseguentemente, all'elaborazione dottrinarie e giurisprudenziale di una nozione di «ambiente» come bene giuridicamente protetto. Due fatti di forte rilievo politico istituzionale, verificatisi negli anni più recenti, sono emblematici del punto di evoluzione raggiunto nel nostro Paese da questo processo giuridico e culturale: l'istituzione del Ministero dell'ambiente e l'ingresso in assemblee elettive, ed in particolare in Parlamento, di rappresentanti dei movimenti ambientalisti.

Obiettivi di questa nota sono:

a) l'esame dei riflessi che tale processo ha avuto sul Parlamento, analizzando le connesse questioni organizzative e la loro incidenza sull'attività parlamentare;

b) l'individuazione di alcune ulteriori linee di sviluppo dell'attività parlamentare nello specifico settore.

Tale riflessione ha come principale punto di riferimento il lavoro più di recente svolto dalle commissioni permanenti. Queste ultime, infatti, ancora di più a seguito della riforma regolamentare del luglio 1987, tendono a porsi come gli snodi fondamentali del nostro sistema parlamentare, ai quali è attribuito il governo politico-legislativo

del settore affidato. In particolare, poi, si è scelto di privilegiare come campo di osservazione la competente Commissione della Camera data la personale esperienza di chi, nella prima parte della X legislatura, ha seguito l'attività di tale organo con il compito della documentazione.

### 1 — *Le soluzioni organizzative*

L'esigenza di affrontare specificamente la problematica ambientale in sede parlamentare si è concretizzata, fin dal suo primo emergere, nella individuazione di specifiche soluzioni organizzative. Di fronte al preciso configurarsi di un «problema ambientale» all'inizio degli anni '70, la prima risposta delle istituzioni parlamentari fu infatti la creazione di appositi comitati con funzioni conoscitive, con competenza generale al Senato e in materia di acque alla Camera.

Mentre tra il 1969 ed il 1974 svolse i suoi lavori alla Camera il Comitato parlamentare di studio sul problema delle acque in Italia, istituito su iniziativa del Presidente della Camera Pertini, con il compito di approfondire la conoscenza dei diversi aspetti del problema delle risorse idriche e di predisporre soluzioni legislative in materia, nel 1971 venne istituito al Senato, su iniziativa del Presidente Fanfani, un Comitato di orientamento sui problemi dell'ecologia, composto di senatori e di specialisti, che concluse in pochi mesi i suoi lavori sottoponendo all'Assemblea una mozione, approvata all'unanimità nel maggio 1971. Tale mozione, in particolare, istituiva una Commissione speciale per i problemi ecologici, con il compito di individuare le carenze della legislazione italiana in materia di tutela dell'ambiente naturale e di proporre eventuali soluzioni legislative, nonché di esprimere pareri dal punto di vista ecologico sulle questioni e sui disegni di legge affidati alle commissioni permanenti. La Commissione, che operò principalmente mediante indagini conoscitive e avvalendosi della consulenza di esperti, proseguì i suoi lavori fino al 1978, predisponendo relazioni su specifici temi e svolgendo una rilevante attività consultiva.

Tale esperienza — dalla portata limitata dato il compito fondamentalmente conoscitivo della Commissione — non ebbe alcun seguito sul piano organizzativo fino al 1987; sia alla Camera che al Senato, infatti, competenze di rilievo per la tutela dell'ambiente ri-

masero ripartite tra diverse Commissioni permanenti (Lavori pubblici, Sanità, Industria, Agricoltura, Istruzione). Tuttavia, già dall'inizio della IX legislatura, sia alla Camera sia al Senato si profilò, nell'ambito del più ampio dibattito sulla revisione delle competenze delle commissioni permanenti, l'ipotesi di individuare una specifica materia «ambiente» da attribuire alla competenza di una di esse, onde farne oggetto di una attività non meramente conoscitiva ma anche decisionale, legislativa, di indirizzo, ecc. In particolare, il gruppo del PCI al Senato proponeva la sua attribuzione ad una Commissione assetto del territorio e tutela dell'ambiente; lavori pubblici; comunicazioni; trasporti e servizi civili (Doc. II, n. 1). Alla Camera, invece, una proposta di modificazione del regolamento presentata dal gruppo della Sinistra indipendente proponeva «in via sperimentale», ricordandosi alla allora recente istituzione nel Governo di un incarico senza portafoglio per l'ecologia, di evidenziare in sede parlamentare la materia ambientale attribuendola ad una delle commissioni permanenti idonee a valutare tali problemi, tra le quali la proposta indicava la Commissione agricoltura. Alla Commissione così investita dei problemi dell'ambiente, la proposta attribuiva altresì un ruolo di filtro per tutte le iniziative legislative che comportassero comunque un intervento modificativo sull'ambiente (Doc. I, n. 10).

È noto l'*iter*, lungo alla Camera e breve al Senato, che nel luglio 1987 condusse alla modifica dell'articolo 22 di entrambi i regolamenti, così come sono note le ragioni ispiratrici di ordine generale che furono alla base di tale modifica (in particolar modo, quella della razionalizzazione delle competenze delle commissioni permanenti). Per il problema che qui interessa, rileva sottolineare in particolare la diversità delle soluzioni organizzative adottate nei due rami del Parlamento.

In base alla proposta della Giunta per il regolamento, confermata dall'Assemblea, alla Camera la materia «ambiente» trovò naturale collocazione nella Commissione lavori pubblici che, mutando la sua denominazione in Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, vide attribuite alla sua competenza materie, fino a quel momento affidate ad altre commissioni, la cui devoluzione ad essa risultava necessaria per costruire un settore «ambiente» tendenzialmente organico (parchi e riserve naturali, aspetti ambientali della protezione dei boschi e delle foreste).

Sulla continuità della VIII Commissione con la *ex* Commissione lavori pubblici — sottolineata dalla stessa denominazione, in cui il «nuovo» (ambiente e territorio) non cancella il «vecchio» (lavori pubblici), ma entrambi si integrano — posero l'accento alcuni intervenuti nel dibattito in Assemblea svoltosi il 23 luglio 1987. In particolare, si sottolineò positivamente la riforma in quanto consentiva alla Commissione lavori pubblici di superare «la ristrettezza delle possibilità operative» che essa aveva avvertito a fronte della «consapevolezza della dimensione e della qualità dei problemi dell'ambiente» derivante dalla oggettiva connessione con le materie afferenti al territorio (in primo luogo l'urbanistica e la difesa del suolo); tale ristrettezza essendo dovuta «alla inadeguatezza della distribuzione delle competenze tra le varie commissioni» (onorevole Botta).

Ferma restando tale continuità, era comunque pur vero che la nuova denominazione della Commissione chiariva «il diverso approccio con cui il Parlamento intendeva guardare ai problemi del territorio, della sua gestione e tutela» (relazione della Giunta per il regolamento). Pertanto, nel dibattito si sottolineò l'introduzione nell'ordinamento di un concetto di sintesi — che avrebbe dovuto esprimere forza attrattiva nei confronti dei vari temi — (onorevole Botta), nonché la priorità riconosciuta alla tutela, conservazione e risanamento ambientale rispetto ad ogni altro interesse pubblico o privato coinvolto nella programmazione degli interventi, in particolare di infrastrutturazione del territorio (onorevole Bassanini). E, nello stesso tempo, affermandosi essere compito della VIII Commissione la programmazione unitaria di tutte le questioni dell'ambiente e del territorio (onorevole Bassanini), si lamentava di aver lasciato ad altra Commissione le competenze sulle opere pubbliche connesse al sistema delle comunicazioni e dei trasporti (onorevole Labriola), impedendosi in tal modo un positivo governo del territorio, possibile solo se «le scelte sono effettuate contestualmente, in una sede logica e decisionale unitaria» (onorevole Botta); così come, da altre parti politiche, si denunciava la mancata devoluzione alla VIII Commissione delle competenze in materia di caccia e pesca (onorevole Rosa Filippini).

Al Senato la materia «ambiente» (sempre ricomprendente il governo del territorio) divenne invece competenza di una Commissione permanente appositamente istituita (denominata Territorio, ambiente e beni ambientali), nella quale confluirono competenze in preceden-



za ripartite tra varie commissioni. A differenza della Camera, inoltre, la materia infrastrutturale dei lavori pubblici, facente capo, insieme a quelle dei trasporti e delle comunicazioni, ad una unica Commissione, rimase assegnata a quest'ultima. Tale questione emerse nel corso del dibattito, tendendosi in particolare da più parti politiche ad un ampliamento delle competenze della nuova Commissione agli interventi infrastrutturali. Tuttavia, la sperimentaltà della soluzione adottata e l'impegno ad un ulteriore, ravvicinato approfondimento, unitamente a realistiche considerazioni (avanzate anche alla Camera) sulla necessità di una equa ripartizione tra le commissioni dei carichi di lavoro, condussero a confermare la soluzione indicata nella proposta della Giunta per il regolamento, sottolineandosi per altro che essa, attribuendo alla nuova Commissione la materia dell'urbanistica, avrebbe comunque consentito un pieno governo del territorio, reso appunto possibile dal fatto che le grandi infrastrutture sono condizionate e subordinate alla pianificazione e programmazione generale, che è compito dell'urbanistica (senatore Battello).

L'istituzione di una apposita Commissione per l'esame delle questioni relative all'ambiente ed al territorio costituì comunque al Senato elemento di tale rilievo nell'ambito delle modificazioni proposte dalla Giunta per il regolamento da divenire tema centrale del dibattito svolto in Assemblea il 30 luglio 1987 e da essere indicata come «la proposta politicamente più rilevante» tra quelle relative all'articolo 22 del regolamento (senatore Covi).

Il dibattito in Assemblea sul punto si svolse infatti in modo assai articolato ed approfondito, a partire dalla stessa relazione della Giunta per il regolamento che affrontava, tra gli altri, il problema del rapporto tra il nuovo organismo e il neo-Ministero dell'ambiente. Se l'individuazione in sede parlamentare di una autonoma materia «ambiente» all'indomani della istituzione del relativo Ministero poteva infatti far pensare alla ennesima riproposizione della specularità tra competenze delle commissioni e strutture dicasteriali (che la riforma del 1987 si proponeva di superare), essa, in realtà, intendeva « porsi quale polo attrattivo delle questioni, anche afferenti ad altri ministeri, che si riconnettono alla gestione del territorio e dell'ambiente naturale» (relazione della Giunta per il regolamento).

Nel corso del dibattito al Senato, infine, emerse, come ipotesi alternativa alla soluzione della Commissione *ad hoc* permanente, quella della Commissione speciale, già presente nella tradizione di

palazzo Madama. La necessità di un organismo speciale veniva sostenuta dal gruppo della Sinistra indipendente in considerazione della trasversalità dei temi dell'ambiente rispetto alle competenze delle altre commissioni, nonché per la necessità di una intensa attività conoscitiva su di essi: tale attività meglio si sarebbe potuta svolgere attraverso una Commissione speciale piuttosto che con indagini conoscitive effettuate da commissioni permanenti (senatore Riva). Ad avviso del relatore, senatore Elia, invece, il carattere ormai strutturale e non più occasionale dei problemi dell'ambiente e del territorio, nonché la necessità di individuare un soggetto giuridicamente idoneo ad esercitare anche funzioni di controllo e di indirizzo (tanto più nel momento in cui in sede governativa era emerso un preciso centro di responsabilità e di gestione di risorse finanziarie) rendevano necessario incardinare la materia ambientale in una Commissione permanente, come tale dotata di pienezza di poteri.

Conclusivamente, il risultato finale dell'intervento del 1987 fu quello della delimitazione di una materia «ambiente» non perfettamente coincidente nei due rami del Parlamento (oltre al caso richiamato delle infrastrutture, altro elemento di divergenza è quello della caccia, che al Senato venne attribuita alla nuova Commissione). Pare a me comunque che la via imboccata alla Camera — pur con le limitazioni sottolineate nel dibattito che essa presenta cui, per altro, può in parte porsi rimedio con l'attivazione della potestà consultiva ai sensi dell'articolo 73, comma 1 *bis*, del regolamento — sia tale da consentire una maggiore integrazione tra tutela ambientale e uso razionale del territorio; ciò avviene tanto più in quanto alla Camera l'«ambiente» — come si è evidenziato in precedenza — non è la risultante dell'aggregazione in capo ad un nuovo organo di competenze prima disseminate, ma è materia che va ad innestarsi su un tessuto organizzativo preesistente e quindi su un patrimonio di riflessioni e di lavoro che da tale innesto esce arricchito e nuovamente qualificato.

## 2 — *«Ambiente» come settore organico di competenza: riflessioni sulle prime esperienze applicative alla Camera*

L'«ambiente», come emerge dalla stessa dottrina che ne ha approfondito il significato giuridico, è materia caratterizzata da estrema

ampiezza e complessità; d'altro lato, nel nuovo testo dell'articolo 22 del regolamento della Camera si è scelta la via di codificare soltanto le grandi linee di individuazione delle materie attribuite alle commissioni permanenti, affidandosi al Presidente della Camera il compito di ulteriormente specificarle anche in relazione «all'evoluzione della problematica che caratterizza le materie in questione» (relazione della Giunta per il regolamento). Al fine di cogliere l'esatta configurazione delle competenze della VIII Commissione della Camera (sulla quale, per i motivi richiamati in premessa, si incentra la presente analisi) e verificarne la congruità rispetto all'obiettivo che era alla base dell'intervento di riforma del 1987 (vale a dire la razionalizzazione dell'attività legislativa e, conseguentemente, la realizzazione da parte delle commissioni del governo complessivo dei settori loro attribuiti), risulta quindi di prioritaria importanza analizzare sia le disposizioni contenute nella circolare del Presidente della Camera del 17 dicembre 1987 — adottata ai sensi del comma 1 *bis* dell'articolo 22 del regolamento —, sia la prassi delle assegnazioni e le decisioni presidenziali su conflitti di competenza che sin qui si sono registrate.

La citata circolare del Presidente della Camera evidenzia, come attribuzioni rientranti nella materia «ambiente», i parchi e le riserve naturali, la protezione dei boschi e delle foreste, la tutela paesistica, la salvaguardia degli elementi ambientali (ivi indicati in suolo, acqua, aria). La medesima circolare precisa inoltre che la disciplina della balneazione e della potabilità delle acque, in quanto afferente alla tutela della salute dei cittadini, è deferita alla XII Commissione affari sociali.

Alla luce delle innovazioni introdotte nel 1987, quest'ultima disposizione sembra doversi interpretare come riferita esclusivamente alle problematiche relative alla verifica della qualità delle acque di balneazione e potabili ed alla disciplina dei relativi usi, e non anche agli strumenti per incidere sulla qualità del corpo idrico. L'individuazione della specifica materia «ambiente» e la evidenziazione, nella richiamata circolare, della «tutela degli elementi ambientali» come attribuzione unitaria della VIII Commissione comportano infatti, come dato nuovo rispetto al precedente assetto, la ricomposizione nell'ambito della sfera di competenza della VIII Commissione di tutti gli interventi a salvaguardia delle risorse naturali, indipendentemente dall'uso cui queste sono soggette negli specifici casi. È chiaro che, laddove lo strumento utilizzato per conseguire l'obiettivo di tu-

tela rientri prevalentemente nella sfera di competenza di altra Commissione, dovrà individuarsi una competenza primaria di quest'ultima, da esercitarsi però sempre in concorrenza con la Commissione ambiente. È quanto avvenuto, a mio parere correttamente, con la decisione presidenziale in ordine alla assegnazione del d.d.l. C. 4644, relativo alla produzione, commercializzazione e impiego dei fitofarmaci, deferito, in seguito a specifiche rivendiche di competenza, alla Commissione agricoltura con il parere rinforzato della Commissione ambiente (per gli aspetti di tutela della risorsa idrica e dell'ambiente in generale), nonché della Commissione affari sociali (per le implicazioni igienico-sanitarie della presenza di residui chimici nei prodotti agricoli).

In attuazione dei richiamati principi, nella attuale legislatura sono stati assegnati in sede primaria alla Commissione ambiente i provvedimenti in materia di eutrofizzazione dell'Adriatico, che nelle passate legislature erano deferiti alla Commissione sanità; a seguito di specifica rivendica, è stata inoltre riconosciuta alla medesima Commissione competenza primaria (in concorrenza, nel caso specifico, con la XII Commissione) su provvedimenti recanti misure urgenti per il miglioramento qualitativo delle acque potabili (d.d.l. C. 3757, di conversione del decreto-legge n. 49 del 1989). È stato invece correttamente assegnato alla sola Commissione affari sociali il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155 del 1988, sulla qualità delle acque di balneazione, in quanto tendente esclusivamente a determinare valori limite di qualità del corpo idrico.

Nelle aree indicate, tuttavia, devono registrarsi ancora alcune vischiosità, che danno la misura della difficoltà di individuare precisamente i confini della materia ambientale, che presenta innegabili connessioni con altri profili, in particolare igienico-sanitari. Ci si riferisce ad esempio alla assegnazione alla esclusiva competenza della XII Commissione del parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive comunitarie in materia di acque potabili (D.P.R. 24.5.1988, n. 236), contenente norme per la tutela delle risorse idriche di evidente competenza della VIII Commissione.

Altra «zona grigia» nell'ambito della materia ambientale è quella relativa alla protezione della natura e in particolare del patrimonio forestale. Un esempio è costituito dal riconoscimento alla VIII e alla XIII Commissione di competenze concorrenti su un provvedimento recante norme per la riqualificazione e salvaguardia del patrimonio

forestale, la valorizzazione naturalistica ed il risanamento ambientale (AC 3862); d'altro lato, nelle medesime due commissioni si è registrata l'approvazione di due distinte risoluzioni sugli incendi boschivi, entrambe volte ad impegnare il Governo ad assumere idonee azioni di prevenzione.

Rispetto alla *ratio* che è alla base dell'intervento del 1987 (quella, cioè, di consentire alle commissioni permanenti il governo di aree omogenee e tendenzialmente complete, superando i limiti imposti dalla specularità con la struttura dell'Esecutivo), sembra invece scarsamente funzionale la mancata attribuzione alla VIII Commissione della competenza in materia di caccia. Tale materia infatti ha oggi assunto, nella legislazione vigente e in quella *in fieri*, un significato ampio (sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza con cui ha dichiarato l'ammissibilità dei *referendum* sulla caccia) di attività «congiuntamente diretta alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita, a cui viene subordinata qualsiasi attività sportiva». La fauna selvatica, alla cui prioritaria protezione sono preordinati i provvedimenti che, subordinatamente a tale esigenza, tendono a disciplinare l'esercizio venatorio, costituisce una componente ambientale di indubbio rilievo, e la sua tutela e gestione non può essere separata dalla tutela degli *habitat* naturali e dal più generale intervento di protezione del patrimonio naturale, che rientra nelle competenze della Commissione ambiente. Per altro, sui progetti di legge in materia di caccia, attualmente all'esame dell'Assemblea, nei quali prevalgono i profili ambientali richiamati, non è stato neanche riconosciuto un valore rinforzato alla competenza consultiva della VIII Commissione, né questa ha ritenuto di dover sollevare conflitto al riguardo, astenendosi anche dall'esprimere il parere ordinario di cui era investita.

Più condivisibile, data la prevalenza degli aspetti legati alla produzione, è invece l'attribuzione da parte della citata circolare presidenziale dei problemi energetici alla Commissione attività produttive e il deferimento alla stessa dei provvedimenti relativi alle attività estrattive, nonostante il forte rilievo che il governo di entrambi i settori riveste per una azione integrata di tutela dell'ambiente. Il forte intreccio tra problemi della produzione, dell'energia e dell'ambiente è, d'altro lato, confermato dal recentissimo insorgere di conflitti di competenza tra VIII e X Commissione su provvedimenti relativi al clima globale e all'inquinamento derivante da autoveicoli e

impianti termici, conflitti nei quali la concorrenza delle competenze è stata risolta dalla Presidenza con il ricorso alla assegnazione dei provvedimenti in questione alla X Commissione in via primaria ed alla VIII Commissione in sede consultiva ai sensi dell'articolo 73, comma 1 *bis*, del regolamento.

In conclusione, l'esperienza svolta nei primi anni della X legislatura ha messo in evidenza la difficoltà di una precisa delimitazione della materia che la riforma del 1987 ha attribuito alla competenza della VIII Commissione ed ha fornito certamente importanti spunti di riflessione sull'articolazione della problematica ambientale, i quali potranno essere eventualmente utilizzati per una messa a punto del procedimento delle assegnazioni. Proprio con riferimento alla complessità delle tematiche in questione, l'esperienza sin qui trascorsa ha inoltre evidenziato l'utilità dello strumento del parere con valore rinforzato ai sensi dell'articolo 73, comma 1 *bis*, del regolamento per risolvere, sulla base di un criterio di compromesso, i casi nei quali non possa essere fatto valere *in toto* il principio della prevalenza, assicurandosi in tal modo nel procedimento legislativo la presenza al grado più elevato della specifica competenza in materia ambientale.

### 3 — *L'attività parlamentare in materia di ambiente nella X legislatura*

Assumendo i primi tre anni e mezzo della attuale legislatura come campo di osservazione per una riflessione sull'attività parlamentare in materia di «ambiente», si deve sottolineare in via generale la forte produttività legislativa delle Camere. Nel corso di questo arco temporale, con riferimento ai soli provvedimenti istruiti dalla VIII Commissione della Camera, sono state varate 10 leggi ambientali che, per la maggior parte, rappresentano la base legislativa organica dei settori disciplinati (<sup>1</sup>); con la legge n. 428 del 1990 (legge comunitaria) sono stati, inoltre, dettati i principi e criteri direttivi per il recepimento di 31 direttive comunitarie in materia ambientale; sono stati infine espressi pareri sugli schemi di decreti legislativi concernenti l'attuazione di direttive in materia di inquinamento idrico e atmosferico, di acque potabili e di balneazione.

Quanto al lavoro svolto nella attuale legislatura dalle commissioni e non ancora giunto a definizione, si ricorda, limitandoci alla Came-

ra, l'intensa attività della Commissione ambiente sui provvedimenti relativi alle aree naturali protette, alle risorse idriche ed alla revisione della normativa sulle emissioni industriali, nonché della Commissione agricoltura sulla protezione della fauna selvatica e la disciplina del prelievo venatorio.

Tralasciando di rimarcare l'ovvio aumento di iniziative legislative prioritariamente dirette alla protezione di elementi ambientali (ovvio per una serie di motivi, quali il generale aumento di sensibilità per le specifiche problematiche, la presenza di ambientalisti in Parlamento, la individuazione di una precisa responsabilità in sede governativa), è interessante rilevare piuttosto come, acquistando rilievo autonomo la finalità di tutela dell'ambiente e il conseguente *corpus* legislativo, tali elementi divengono parametri cui commisurare gli interventi disposti con le leggi di settore. Di qui, nella attuale legislatura, il rilevante aumento dei progetti di legge assegnati alla VIII Commissione in sede consultiva in ragione dei loro profili ambientali (2).

Rispetto a questa base di partenza, e a fronte di un notevole aumento della complessiva attività consultiva nella prima parte della attuale legislatura, per far fronte alla quale è stato anche istituito un Comitato permanente per i pareri (3), nello specifico settore ambientale deve però registrarsi un andamento oscillante del concreto esercizio da parte della Commissione delle competenze consultive. Da una parte, infatti, si è avuto frequentemente un accorto e tempestivo uso dello strumento del parere ai sensi dell'articolo 73, comma 1 *bis*, del regolamento, che ha consentito il controllo dei profili ambientali presenti, a volte con forte rilievo, in provvedimenti di settore. È il caso, ad esempio, del parere espresso dalla VIII Commissione (che ne era stata investita a seguito di conflitto di competenza) sul disegno di legge recante misure di sostegno per le attività economiche nelle zone colpite dal fenomeno dell'eutrofizzazione, esaminato dalla Commissione attività produttive in sede legislativa. Tale parere ha consentito di bloccare l'inserimento in quel provvedimento di una norma intrusa relativa all'istituzione dell'Autorità per l'Adriatico, rendendo così possibile affrontare la specifica questione in altra sede e in modo, quindi, più organico e coerente con il complesso legislativo in cui essa si andava ad innestare. D'altra parte, però, devono registrarsi alcune «occasioni mancate» nelle quali, attesa la rilevanza dei profili ambientali, l'espressione di un parere della VIII Commis-

sione avrebbe conferito nel procedimento maggiore rilievo agli aspetti di compatibilità con la complessiva legislazione ambientale. Ci si riferisce, oltre al caso prima richiamato dei provvedimenti sulla caccia, ai dd.l. C. 3423 e C. 4809, di attuazione del piano energetico nazionale, di recente divenuti legge, assegnati in sede consultiva alla VIII Commissione, sui quali non è stato espresso da parte di quest'ultima alcun parere.

Alla intensa attività legislativa ha fatto riscontro, nel periodo considerato, un cospicuo impegno nell'attività conoscitiva e di controllo, in relazione sia a situazioni di emergenza sia ad attività più ordinarie dei ministri interessati (<sup>4</sup>).

Assai scarsa, invece, nella materia ambientale, è stata l'attività di indirizzo in Commissione, mentre praticamente nullo nello stesso settore è stato alla Camera l'uso dello strumento dell'indagine conoscitiva a norma dell'articolo 144 del Regolamento (<sup>5</sup>). Quest'ultimo dato si ricollega con probabilità al forte impegno riversato dalla Commissione nel periodo considerato sull'attività legislativa: alla mancata attivazione dell'articolo 144 del Regolamento, infatti, ha fatto riscontro l'ampio ricorso alla prassi delle audizioni informali, strumento che, rispetto all'altro, si presta ad una rapida e diretta funzionalizzazione al procedimento legislativo consentendo, anche se in via informale, l'acquisizione tempestiva al processo decisionale di quegli elementi conoscitivi che risultano di forte rilievo per il settore che qui interessa, data la sua diretta incidenza su interessi diffusi e costituzionalmente garantiti (in particolare enti territoriali e associazionismo).

Sul piano delle caratteristiche e modalità di svolgimento del più recente lavoro sulle tematiche ambientali un dato, principalmente, ritengo debba essere messo in evidenza, quello cioè della estrema dinamicità ed autonomia propositiva del Parlamento — con il concorso di gran parte delle forze politiche —, anche nei riguardi delle iniziative governative, che nella maggior parte dei casi hanno assunto nel corso dell'*iter* parlamentare fisionomie ben diverse e di maggior respiro di quelle iniziali. È il caso, ad esempio, dei numerosi decreti-legge in materia di rifiuti su cui il Parlamento si è espresso nel periodo considerato, i quali, emanati per fronteggiare una emergenza, nel corso dell'*iter* parlamentare sono stati trasformati in interventi legislativi organici e di ampio respiro.



In alcuni casi di sicuro rilievo è addirittura del tutto mancata una specifica iniziativa legislativa governativa, come per i provvedimenti sulle aree naturali protette e sulla protezione della fauna selvatica. Tale questione certo travalica il settore che qui interessa, attenendo a problematiche di carattere generale quali, in particolare, le difficoltà governative di progettazione e di gestione in Parlamento dell'indirizzo politico-legislativo, difficoltà determinate in particolar modo dalla natura dei Governi di coalizione e dalle caratteristiche del sistema politico. Per altro, nel caso specifico dell'ambiente, la stessa natura del Ministero che ha la responsabilità del settore, con le sue caratteristiche funzioni di coordinamento che ne irrigidiscono l'iniziativa in una intelaiatura assai fitta di concerti ed intese, contribuisce ad evidenziare le difficoltà richiamate e, conseguentemente, a sollecitare un più deciso intervento propositivo del Parlamento.

Quanto ai contenuti dell'attività legislativa più recente (circa i quali si ricorda che, nel corso del dibattito del 1987 in Assemblea, era stato espresso l'auspicio che le esigenze di salvaguardia ambientale potessero esercitare una capacità attrattiva nei confronti di altre aree di competenza), due esempi sono a mio parere estremamente significativi del nuovo approccio del legislatore a tematiche di tipo più tradizionale. In primo luogo, il caso della legge sulla difesa del suolo, di cui è noto il lunghissimo *iter* parlamentare. Connotata originariamente da una visione prevalentemente idraulica della gestione delle acque a fini di tutela e salvaguardia del territorio, l'attenzione del legislatore, in particolar modo nel corso della X legislatura, si è progressivamente allargata a considerare la stretta connessione esistente tra i vari momenti di governo delle risorse ambientali (tutela del territorio «dalle» acque ma anche, insieme, tutela «delle» acque) e quindi la necessità di trovare per essi un luogo di coordinamento e di integrazione. Conseguentemente, il piano di bacino si è caricato nel corso dell'*iter* di contenuti e di valenze, e come obiettivi della legge, accanto alla difesa del suolo, sono stati assunti «il risanamento delle acque, la fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi» (articolo 1).

L'altro esempio riguarda la normativa organica sulla ricostruzione della Valtellina (che origina interamente da proposte di legge di iniziativa parlamentare), in cui, novità di rilievo rispetto a precedenti

interventi legislativi predisposti a seguito di calamità naturali, si prevede la verifica della compatibilità ambientale sia per i programmi di riassetto idrogeologico sia per il piano di ricostruzione e sviluppo economico dell'area, nonché per i progetti delle singole opere qualora la vigente disciplina preveda la valutazione sotto il profilo dell'impatto ambientale per la categoria cui esse appartengono.

Più in generale, effetto positivo dell'operazione di accorpamento delle sparse competenze in materia ambientale presso un'unica Commissione è stato, a mio parere, quello di un approccio di maggior respiro a problemi dei quali, in passato, le connessioni con tematiche più generali erano state colte in misura piuttosto limitata. È il caso dell'intervento legislativo in materia di eutrofizzazione, che nella X legislatura (certo anche per il diverso impegno con cui esso è stato affrontato anche in sede governativa) è passato dall'ottica più limitata dell'intervento teso a limitare l'emergenza a quella più ampia della azione di tipo strutturale, affidandosi la lotta all'eutrofizzazione ad una Autorità per l'Adriatico, coordinata con il sistema delle autorità di bacino e con il tessuto procedimentale della legge per la difesa del suolo, e convogliandola in un processo di pianificazione globale per il risanamento del bacino dell'Adriatico.

Quanto al già richiamato deferimento alla competenza primaria della Commissione ambiente (sia pur in congiunta con la XII Commissione) dei provvedimenti in materia di tutela delle acque potabili (decreto-legge n. 49 del 1989 e successive reiterazioni), esso ha consentito di trarre spunto dall'emergenza per avviare una riflessione sui problemi più strutturali del sistema idrico italiano e sul controllo di alcune fonti inquinanti, riflessione che in parte ha trovato successiva sintesi legislativa nel testo del d.d.l. C. 4228 *ter*, licenziato per l'Aula dalla VIII Commissione, e che, per la parte relativa alle fonti inquinanti, si è ritenuto di rinviare all'eventuale esame per il parere sui progetti di legge in materia di fitofarmaci, dei quali la Commissione è investita ai sensi dell'articolo 73, comma 1 *bis*, del regolamento.

#### 4 — *Il ruolo del Parlamento nel governo dell'ambiente: ulteriori linee di sviluppo*

Il periodo fino ad oggi trascorso della X legislatura, ha registrato, come si è visto, un proficuo impegno del Parlamento nella produzio-

ne legislativa in materia ambientale, mentre alcune vischiosità si sono registrate alla Camera sul piano delle attività di indagine e di indirizzo. Ciò, con probabilità, è da imputarsi al forte impegno riversato dalla VIII Commissione nella attività legislativa, volto, nel campo ambientale, a costruire l'ossatura di un corpo legislativo organico e tendente, negli altri settori, a fronteggiare carichi di lavoro di non poco rilievo atteso l'ampio spettro di attribuzioni della Commissione. Se quindi, da una parte, sulla base dei dati in precedenza richiamati, è lecito ipotizzare (ed è anzi a mio avviso auspicabile) un più accorto e costante esercizio delle competenze consultive da parte della VIII Commissione, che deve divenire effettivo momento di coordinamento e razionalizzazione di interventi che, in misura sempre maggiore, «tagliano» trasversalmente gran parte della legislazione, dall'altra può presumersi che, con l'approssimarsi della conclusione del processo di prima definizione della legislazione di base, prenda nuovo vigore una attività conoscitiva e di informazione tendente principalmente a due obiettivi:

a) la verifica dell'attuazione della legislazione ambientale, della efficacia degli strumenti da essa predisposti, della sua rispondenza alla evoluzione delle condizioni ambientali e delle acquisizioni tecnico-scientifiche, anche al fine di un costante adeguamento e messa a punto della legislazione medesima;

b) la verifica della efficienza della amministrazione nella attuazione delle leggi e della efficacia dell'azione amministrativa rispetto al conseguimento degli obiettivi posti alla base della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e delle specifiche leggi di settore.

Il secondo obiettivo — che si riconnette alla questione, di carattere più generale, della necessità di una riflessione del legislatore sulla copertura amministrativa delle leggi — è di estrema rilevanza per il settore dell'ambiente, attualmente ancora in una fase di strutturazione organizzativa. Il monitoraggio costante sul versante attuativo pertanto risulterà estremamente utile, in particolar modo sotto il profilo organizzativo, per il quale con la legge n. 349/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente, come è stato sottolineato in conclusione del relativo *iter* parlamentare, si è pervenuti a soluzioni non pienamente soddisfacenti a causa dell'urgenza sotto la quale il Parlamento è stato chiamato a decidere. D'altro lato, le stesse leggi di settore, organizzative di specifiche funzioni, stanno mano a mano caricando sul Mini-

stero dell'ambiente compiti e attribuzioni che pongono sempre più pressantemente il problema della adeguatezza delle strutture ministeriali ad assolvervi efficacemente.

Su questi temi, per altro, il Parlamento, in particolar modo negli ultimi tempi, non è stato del tutto insensibile, come attestato dalla istituzione, in seno alla VIII Commissione, di un Comitato permanente per la verifica dello stato di attuazione delle leggi e la congruità e funzionalità delle strutture amministrative per le materie di interesse della Commissione, che ha avviato i suoi lavori proprio sul settore «ambiente» con la richiesta al Ministro di relazioni sui singoli procedimenti di spesa attivati dalle leggi di settore e sull'organizzazione delle strutture e la consistenza degli organici. La prima relazione, presentata nel marzo 1990, non è stata finora presa in esame dal Comitato come oggetto specifico di discussione; recentemente, tuttavia, è stata sollecitata al Comitato la stesura di una relazione per la Commissione su tali temi<sup>(6)</sup>. Ciò sembra costituire un segnale nella direzione indicata, così come nello stesso senso paiono doversi leggere alcuni elementi emersi nel corso di una recente audizione del Ministro dell'ambiente presso la VIII Commissione sullo stato di attuazione della normativa in tema di rifiuti e di emissioni industriali, che evidenziano uno stretto rapporto di propedeuticità tra l'attività conoscitiva in questione e l'attività legislativa in corso sui medesimi temi<sup>(7)</sup>. Dei mesi più recenti è, infine, la costituzione in seno alla medesima Commissione di due altri Comitati permanenti per la verifica dell'attuazione, rispettivamente, della legislazione speciale su Venezia e della legge per la ricostruzione della Valtellina, entrambe con forti connessioni con problematiche ambientali.

La stessa più recente legislazione mette a disposizione del Parlamento — ed in particolare delle competenti commissioni — strumenti atti a costituire utile base per l'esercizio della funzione di controllo: la legge n. 349 del 1986 dispone la presentazione, ogni biennio, da parte del Ministro dell'ambiente di una Relazione sullo stato dell'ambiente (integrata, ai sensi della legge n. 183 del 1989, di una Relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico, del Ministro dei lavori pubblici) che, come è stato sottolineato, dovrebbe assumere i connotati di «relazione di efficacia» della nuova amministrazione nella applicazione delle leggi di settore<sup>(8)</sup>. In un contesto più specifico, ma di forte rilievo attesa la va-

sta portata della legge che la prevede, si colloca la Relazione sullo stato di attuazione del programma di salvaguardia ambientale che l'articolo 1 della legge n. 305/89 dispone che il Ministro dell'ambiente presenti alle competenti commissioni parlamentari contestualmente alla trasmissione dell'aggiornamento annuale del piano, e che costituisce pertanto il presupposto per il pronunciamento delle Commissioni su quest'ultimo. La legge sulla difesa del suolo prevede infine la presentazione di una Relazione sullo stato di attuazione dei programmi di intervento per la difesa del suolo, in allegato alla Relazione previsionale e programmatica.

È comunque evidente che tali documenti acquisteranno significato solo se inseriti nel processo prima delineato, le cui vie procedurali di tipo formale sono già chiaramente indicate nel Regolamento della Camera (articolo 124), rimanendo la loro attivazione nella piena disponibilità — e quindi volontà — delle parti politiche.

Un'ulteriore spinta alla valorizzazione delle attività conoscitive e di controllo deriverà presumibilmente alle Camere dal processo di integrazione comunitaria che sfocierà nella realizzazione dell'unione politica e monetaria. Nella nuova prospettiva, infatti, la protezione dell'ambiente avrà una posizione centrale, come emerge dalla dichiarazione finale della Conferenza dei Parlamenti della Comunità Europea svoltasi a Roma nel novembre 1990<sup>(9)</sup>. In questo documento è la chiave del nuovo ruolo che nella materia ambientale, più che in altri settori oggetto di una ormai matura disciplina comunitaria, il Parlamento dovrà svolgere, dato il lungo cammino ancora da percorrere e la dinamicità del settore: più incisiva infatti dovrà essere, ad avviso della Conferenza, l'influenza dei Parlamenti degli Stati membri sulla definizione delle posizioni del proprio Governo in materia di politica comunitaria, al fine di rafforzare la legittimità democratica nei rapporti tra Comunità e Stati membri. Un impegno nuovo, quindi, finalizzato alla costruzione della politica comunitaria e della normativa che la attua, e che deve necessariamente realizzarsi attraverso l'incremento e la riqualificazione della attività conoscitiva e di indirizzo, sulla base degli strumenti procedurali che i regolamenti parlamentari e la prassi offrono e che andranno adeguatamente valorizzati. In particolare, l'attività di indirizzo avrà modo di esplicarsi sia nella cosiddetta «fase ascendente» del processo normativo comunitario, sia nella successiva fase della definizione dei principi e criteri direttivi per il conferimento al Governo di deleghe per il

ricepimento interno della normativa comunitaria. Quanto al controllo, esso andrà esercitato sulla corretta attuazione delle deleghe e sulla successiva applicazione delle disposizioni normative di qualunque valore esse siano (legge o regolamento).

Alla luce di queste prospettive, che vedono accentuati una attenta e sensibile azione di monitoraggio nella fase di attuazione della normativa ed il ruolo propulsivo del Parlamento nella definizione degli indirizzi politico-legislativi da portare al confronto con i *partners* europei, può risultare preziosa — se non indispensabile — la valorizzazione di una articolazione interna della Commissione in Comitati permanenti che, per una Commissione come la VIII, cui fanno capo una gran molteplicità di competenze, risulterebbero, grazie alla loro composizione ristretta e mirata ad uno specifico settore, la struttura più idonea a creare una base solida, continua e concentrata di analisi, informazione e controllo su cui innestare la successiva attività di indirizzo della Commissione nel suo *plenum*.

Nel contesto che si è descritto assume infine un particolare rilievo il ruolo che gli apparati delle Camere possono svolgere, di supporto alla predisposizione della base informativa su cui vada successivamente ad innestarsi il processo di analisi e decisione parlamentare.

Quanto al potenziamento dell'attività consultiva, può risultare di estrema importanza, ad esempio, il monitoraggio costante dell'attività delle altre commissioni permanenti al fine di individuare occasioni e momenti di attivazione della competenza consultiva, anche laddove essa non sia stata investita originariamente dello specifico provvedimento in cui si ritengono emergenti profili ambientali.

Quanto poi alla attività di indirizzo e di controllo connessa alle problematiche comunitarie, ogni sforzo dovrà essere effettuato per fornire una aggiornata documentazione sull'attività comunitaria, la cui tempestività sarà presupposto indispensabile per consentire un intervento istituzionale realmente efficace.

Al di là degli esempi forniti la collaborazione degli apparati andrà comunque, più in generale, potenziata soprattutto in relazione alla fase istruttoria dei procedimenti e alla elaborazione di base degli elementi informativi acquisiti, al fine di conferire maggiore concentrazione ed incisività alla fase della decisione politica.

## Note

(<sup>1</sup>) Si tratta delle seguenti leggi:

### *Difesa del suolo:*

— Legge n. 183 del 1989: Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo;

— Legge n. 253 del 1990: Disposizioni integrative alla legge n. 183 del 1989 recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

### *Rifiuti:*

— Legge n. 441 del 1987: Conversione, con modificazioni, in legge del decreto-legge n. 361 del 1987 recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti;

— Legge n. 475 del 1988: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 397 del 1988, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali;

— Legge n. 45 del 1989: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 527 del 1988 recante disposizioni urgenti in materia di emergenze connesse allo smaltimento dei rifiuti industriali.

### *Risanamento dell'Adriatico:*

— Legge n. 283 del 1989: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 227 del 1989, recante provvedimenti urgenti per la lotta all'eutrofizzazione delle acque costiere del mare Adriatico e per l'eliminazione degli effetti;

— Legge n. 57 del 1990 : Istituzione dell'Autorità per l'Adriatico.

### *Programmazione dell'intervento pubblico per l'ambiente:*

— Legge n. 305 del 1989: Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente.

### *Varie:*

— Legge n. 71 del 1990: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 16 del 1990 recante misure urgenti per il miglioramento qualitativo e per la prevenzione dell'inquinamento delle acque;

— Legge n. 139 del 1989: Adeguamento dei contributi per la gestione ordinaria dell'Ente Parco nazionale del Gran Paradiso e dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo.

(<sup>2</sup>) Tali progetti passano dai 52 della IX legislatura ai 124 della parte sin qui trascorsa della X (luglio 1987-gennaio 1991), con un incremento del 138 per cento, che è da porre a confronto con l'incremento dell'8,6 per cento del totale dei progetti di legge presentati nei due periodi considerati e con l'incremento del 73 per cento dei progetti di legge complessivamente assegnati alla Commissione

in sede consultiva (questi dati sono stati elaborati sulla base di informazioni tratte dalla banca dati «Stato dei disegni di legge» del Senato della Repubblica).

(<sup>3</sup>) Nel periodo luglio 1987-luglio 1990, rispetto al corrispondente periodo della IX legislatura, il tempo dedicato dalla VIII Commissione alla attività in sede consultiva è aumentato del 136 per cento, a fronte di un aumento complessivo delle ore di attività del 63 per cento. Come incidenza sul totale delle ore di seduta, l'attività consultiva è passata dal 16,5 per cento al 24 per cento, mentre rispetto al tempo complessivamente dedicato alla attività legislativa essa è passata dal 23 per cento al 31 per cento.

(<sup>4</sup>) Quanto alle prime, sono state svolte alla Camera audizioni del Ministro dell'ambiente sui problemi dell'Acna, della Farmoplant, dell'Adriatico, sul traffico di rifiuti tossici, sull'inquinamento dell'Adriatico e, al Senato, sui rifiuti tossici, sulla Farmoplant e sull'Acna. Per l'attività informativa più legata a problemi di gestione ordinaria, si vedano le audizioni del Ministro dell'ambiente svolte alla Camera sulla politica del settore, sulla attuazione delle disposizioni relative alla VIA (Valutazione impatto ambientale), sullo stato di attuazione della legislazione su Venezia, sugli accordi di programma con il Ministro per il Mezzogiorno, sul semestre di presidenza italiana della CEE nonché, di recente, sulla attuazione delle disposizioni in materia di rifiuti e di emissioni industriali. Sempre alla Camera, infine, si è svolta una audizione del Ministro dei lavori pubblici sull'attuazione della legge sulla difesa del suolo.

(<sup>5</sup>) L'unico tema connesso con la materia ambientale su cui è stata svolta presso la VIII Commissione una attività conoscitiva ex articolo 144 del Regolamento e sul quale è stato successivamente approvato un documento di indirizzo è stato quello degli incendi boschivi. Mentre è da sottolineare l'ampio uso che dello strumento della indagine conoscitiva formale è stato fatto, a differenza che alla Camera, dalla 13a Commissione del Senato, ricordiamo che in Assemblea, alla Camera, nel corso dell'attuale legislatura sono stati approvati documenti di indirizzo in occasione di dibattiti sull'Acna, sui rifiuti tossici, sulla Farmoplant, sull'Adriatico, sulla potabilità delle acque, sulla protezione delle foreste tropicali, sulla tutela dell'Antartide, nonché in materia di politica ambientale della CEE e di questioni ambientali legate all'azione internazionale.

(<sup>6</sup>) Cfr. intervento Presidente Botta, *Resoconto Stenografico* della seduta della VIII Commissione del 23 gennaio 1991.

(<sup>7</sup>) *Ibidem.*

(<sup>8</sup>) BETTINI R., *Modernizzazione delle istituzioni: l'ambigua sfida del Ministero dell'ambiente*, in GRECO N., *Il difficile governo dell'ambiente*, Roma, 1988.

(<sup>9</sup>) Cfr. in particolare il punto 9 della dichiarazione (*Resoconto sommario* della Conferenza, p. 122). Anche nelle conclusioni della riunione del Consiglio Europeo del dicembre 1990 è stata sottolineata la necessità di «estendere o ridefinire le competenze comunitarie», tra l'altro, per «una migliore protezione dell'ambiente per assicurare una crescita sostenibile».



Claudio Venturato

*L'introduzione nell'ordinamento giuridico, nella X legislatura, di differenti nozioni dei collegamenti di gruppo tra imprese. Considerazioni in tema di drafting*

1 — Introduzione; 2 — Controllo e gruppo nelle normative di settore; 3 — Presunzioni assolute di esistenza del controllo; 4 — L'influenza dominante. Nozioni di applicabilità generale; 5 — L'influenza dominante. Casi di presunzione relativa; 6 — Nozione generale del controllo. Considerazioni in tema di *drafting*.

## 1 — *Introduzione*

Nel corso della X legislatura sia alla Camera che al Senato è stato avviato l'*iter* di iniziative legislative di delega al Governo per regolamentare con una disciplina di applicabilità generale il fenomeno dei gruppi di imprese.

Il fenomeno preso in considerazione è unico, benché denominato in modo diverso dalle iniziative citate: esso è designato come «collegamenti di gruppo tra società» nella p.d.l. C. 2941 (Usellini ed altri); «collegamenti di gruppo fra imprese» nella p.d.l. C. 522 (Visco ed altri); «fenomeno di gruppo» nel d.d.l. S. 576-*bis*, conseguente allo stralcio di quattro articoli dal d.d.l. S. 576 (Berlanda ed altri), relativo alle offerte pubbliche di vendita e di acquisto. Ed in effetti tutte e tre le iniziative legislative traggono origine dal d.d.l. S. 1574 della VII legislatura, presentato dal Governo e quindi decaduto per l'anticipato scioglimento delle Camere, così come i progetti di legge che ne hanno ripreso le finalità nelle legislature successive.

Anche l'approccio generale delle tre iniziative appare omogeneo. Viene affrontato un arco di problemi in gran parte coincidente: il conflitto di interessi con soci, creditori e (solo nella p.d.l. C. 522) lavoratori di ciascuna delle società, per il profilo della salvaguardia dell'autonomia e integrità patrimoniale; l'informativa societaria e il consolidamento dei bilanci; l'istituzione dei cosiddetti gruppi contrattuali; la eventuale rilevanza tributaria. La sola p.d.l. C. 522 reca

criteri direttivi concernenti i gruppi transnazionali, il divieto per le società di determinati settori di appartenere a un gruppo, le cosiddette «scatole cinesi».

Si ottiene ciò che la dottrina, pressoché unanime, considera il cuore della problematica connessa ai gruppi, se a questo insieme si aggiungono alcune altre questioni (in particolare quelle concernenti la responsabilità della capogruppo e dei suoi amministratori), e se si articola la tematica del conflitto di interessi in quella concernente il socio dominante e l'amministratore da esso designato. Del resto lo stesso insieme di problematiche è già oggi disciplinato positivamente in taluni ordinamenti (in particolare quello tedesco) ed è oggetto della proposta di IX direttiva comunitaria in materia societaria, presentata dalla Commissione CEE al Consiglio, ma tuttora in fase di rielaborazione.

Un tradizionale approccio, in considerazione degli interessi che si tende a tutelare, classifica le suddette problematiche in questioni a rilevanza interna al gruppo e questioni a rilevanza esterna.

Vengono così posti in evidenza i soggetti per i cui interessi si cerca un temperamento: da un lato le società controllate, i soci «esterni» al gruppo di comando, i creditori delle società suddette e della stessa capogruppo; dall'altro lato lo stesso soggetto di comando, identificato come portatore dell'interesse globale del gruppo.

Indipendentemente dalla natura pubblica o privata di tali soggetti, appare evidente la natura *privatistica* di tutti gli interessi che, in quest'ambito, vengono presi in considerazione ai fini della ricerca di un reciproco equilibrio.

L'esigenza di tale equilibrio è generalmente condivisa, tuttavia una importante corrente di opinione, diffusa non solo in ambienti giuridici, è incline a ritenere non necessaria, e forse rischiosa, la posizione a tal fine di una disciplina speciale. Questa corrente tende pertanto a rintracciare una sufficiente tutela dei diversi interessi nell'ambito di una lettura sistematica del codice civile, apportando al codice i ritocchi resi necessari dall'esperienza. Al contrario, il presupposto comune alle tre iniziative legislative è indubbiamente un giudizio di insufficienza della disciplina civilistica positiva, non solo per quanto riguarda l'equilibrio degli interessi in gioco, ma anche a monte, rispetto alla stessa qualificazione giuridica del fenomeno. In altre parole, le iniziative legislative nascono dall'idea che non basti un

ricorso sufficientemente estensivo al criterio sistematico per estrarre dalle norme del codice civile una disciplina dei gruppi adeguata agli sviluppi dell'economia.

La dialettica tra coloro che ritengono indispensabile una disciplina unitaria e specifica e coloro che sottolineano la complessità del fenomeno — che renderebbe impraticabile o penalizzante un suo inquadramento troppo rigido in schemi preordinati — non è del resto tipica dell'Italia. Un analogo dibattito è presente infatti anche in altri paesi ad economia sviluppata, ed informa lo stesso processo di formazione dell'ordinamento comunitario.

È questa forse una delle ragioni dell'*impasse* che si è finora registrata nell'iter dei ricordati progetti di legge: infatti le norme sui gruppi sono state stralciate al Senato dal d.d.l. relativo all'offerta pubblica di acquisto (o.p.a.), senza che sia mai iniziato l'esame del progetto risultante dallo stralcio, mentre alla Camera è stata svolta esclusivamente la relazione, in sede referente sulle due proposte abbinate, il 30 giugno 1988. Questo è accaduto nonostante il fatto che la legislatura in corso sia la quarta legislatura consecutiva nella quale la problematica affiora a livello parlamentare.

Proprio questa situazione ha tuttavia conferito un particolare significato al profilo della «rilevanza esterna» dei problemi connessi ai gruppi. Si sono infatti moltiplicati nella X legislatura, contemporaneamente alla ricordata *impasse* della disciplina generale, i momenti — esterni al diritto societario dei gruppi più che ai gruppi in quanto tali — in cui l'ordinamento giuridico si è confrontato con il tema.

Si ricordano sommariamente i più recenti momenti di «emersione», sia in leggi già approvate, sia in progetti di legge il cui iter si trova ad uno stadio avanzato: il recepimento della VII direttiva societaria concernente i bilanci consolidati di gruppo; la disciplina antitrust, per la tutela della concorrenza; i rapporti banca-industria; la disciplina del gruppo creditizio; la disciplina del gruppo della società di intermediazione mobiliare; la disciplina del gruppo dell'impresa di assicurazione; il controllo nel settore dell'emittenza radiotelevisiva; la disciplina applicabile al gruppo transnazionale nel Testo unico delle imposte sui redditi; l'incentivazione delle piccole imprese; le offerte pubbliche di acquisto di titoli; l'*insider trading*. È inutile ricordare come questi momenti di «emersione» si aggiungano, e in parte si sovrappongano, ai momenti preesistenti nell'ordina-

mento in norme di legge sia, soprattutto per quel che riguarda i profili giuslavoristici, a quelli enucleati dall'opera della giurisprudenza.

Ognuna di queste discipline settoriali individua una propria area di applicazione (o, nel caso delle piccole imprese, un'area di *non* applicazione) che sostanzialmente vale a definire un concetto di gruppo di imprese; talvolta quest'ultimo è espressamente menzionato come l'oggetto della normativa.

Peraltro il carattere settoriale o monotematico delle predette normative non ha favorito una ricerca di coerenza, o almeno di non contraddittorietà tra le diverse definizioni. A prescindere dai problemi di carenza o insufficiente coordinamento che in qualche caso si sono prodotti, ciò sembra in grado di creare in futuro qualche ostacolo alla definizione di una complessiva politica legislativa nei confronti del fenomeno dei gruppi.

Occorre in effetti tenere presente che quasi sempre il punto di vista delle discipline settoriali si presenta in certo qual senso come opposto a quello tipico del diritto societario. Per quest'ultimo è pacifico che non si può prescindere dalla tendenza dei sistemi produttivi e finanziari a strutturarsi per gruppi; perciò il dibattito verte essenzialmente sulle tecniche normative più idonee a temperare il *favor* per i gruppi stessi con la tutela degli interessi in gioco, intendendosi per tali quelli più sopra specificati, di carattere essenzialmente privatistico. Viceversa, per le discipline settoriali, volte prevalentemente alla tutela di interessi di carattere o di rilievo pubblicistico, l'esigenza che prevale è sempre quella di porre argini alla particolare situazione di forza o di privilegio in cui si trovano i gruppi nei confronti del resto del settore o dell'economia.

Così, ad esempio, è comune nell'ambito della dottrina societaria il rilievo che la disciplina posta dal codice civile per il conflitto di interessi è carente, rispetto ai gruppi, non soltanto *per difetto* (perché non tutela adeguatamente i vari interessi «minoritari») ma anche *per eccesso* (per la possibile applicabilità di sanzioni penali a comportamenti che sostanziano la stessa ragion d'essere dei gruppi).

Ben diverso è l'approccio del diritto finanziario al differente problema del conflitto di interessi che si pone in quest'ambito (tra l'intermediario finanziario e il suo cliente). L'appartenenza dell'intermediario finanziario ad un gruppo è infatti una situazione che segnala tipicamente un potenziale conflitto di interessi: in questo caso dun-

que il punto di vista della normativa è di carattere strettamente preventivo. Inoltre l'interesse tutelato trascende quello del cliente, e riguarda piuttosto l'interesse pubblico al corretto e trasparente funzionamento dei mercati finanziari, nonché alla stabilità del sistema economico. È naturale, pertanto, la tendenza ad una dilatazione del concetto di gruppo in quest'ambito, al fine di rendere più incisiva la disciplina preventiva che viene posta.

Scopo del presente studio è di analizzare le nozioni di gruppo di imprese o di società, esplicite o implicite, introdotte recentemente (o prossime ad esserlo) nell'ordinamento e la loro riconducibilità ad una nozione unitaria. Ciò fornirà l'occasione per sviluppare anche talune considerazioni intorno alle caratteristiche di una efficace funzione di *drafting* a supporto del procedimento legislativo, specialmente nei casi — tutt'altro che infrequenti — nei quali le interrelazioni tra i vari aspetti di un fenomeno unitario, ma rilevante in diversi settori dell'ordinamento, rischiano di rendere semplicistica ed elusiva la formula di rito «ai fini della presente legge», con la quale si cerca di evitare sovrapposizioni e contraddizioni.

## 2 — Controllo e gruppo nelle normative di settore

Sulla scorta soprattutto della grande influenza esercitata dal modello di disciplina dei gruppi adottato in Germania, il concetto di gruppo di imprese è stato articolato, evidenziando possibili configurazioni alternative, o complementari, atte ad orientare le politiche normative. Si tratta in particolare delle due dicotomie riassunte nelle formule gruppo orizzontale/gruppo verticale e gruppo contrattuale/gruppo di fatto.

Come è noto, la prima dicotomia verte sulla pari ordinazione o sulla subordinazione delle imprese (o dei soggetti) partecipanti al gruppo; la seconda si basa sulla espressa formalizzazione di detto rapporto in un contratto, scelto tra quelli tipizzati a tale scopo dall'ordinamento (in Germania contratto di dominazione o contratto di assorbimento degli utili), ovvero sulla sussistenza del rapporto di gruppo in base a puri e semplici rapporti partecipativi, o contrattuali.

Le tematiche relative ai gruppi orizzontali sembrano abbastanza nettamente separabili da quelle legate ai gruppi verticali. Oltre alle

classiche figure dei consorzi e delle società consortili, la prima tipologia si è arricchita recentemente di una nuova figura, con la delega al Governo, contenuta nell'articolo 17 della legge comunitaria 1990 (legge n. 428/1990) per l'istituzione, anche in Italia, dei gruppi europei d'interesse economico (GEIE).

Nel seguito di questo studio si prescindereà pertanto dalle problematiche relative ai «gruppi orizzontali». In effetti tutte le norme già richiamate al punto 1 individuano figure di collegamento tra imprese che appaiono riconducibili al gruppo verticale.

Occorre a questo punto ricordare che il «gruppo contrattuale» non è previsto dall'ordinamento italiano; quanto al «gruppo di fatto», una parte della dottrina ha tentato di ricondurne la formazione ad un atto negoziale non tipizzato (sulla base del principio di autonomia negoziale vigente nell'ordinamento italiano), ma questo tentativo non appare del tutto convincente, tenuto conto del ruolo che nella formazione dei gruppi può avere il ricorso a puri e semplici rapporti di forza (si pensi ad esempio alla tematica delle scalate o dei *take-overs* ostili, oggetto di grande attenzione in altri ordinamenti).

In definitiva, tutta la problematica affrontata dalle normative settoriali appare inquadrabile in quella relativa ai «gruppi verticali di fatto», anche se non in tutti i casi le leggi e i progetti di legge presi in esame qualificano espressamente i rapporti considerati come rapporti di gruppo.

Il vero denominatore comune delle normative esaminate è rinvenibile nell'esistenza di rapporti di controllo che legano un'impresa con altri soggetti. In certi casi ciò equivale all'esistenza di un gruppo, in altri le norme tacciono in proposito.

Tutto ciò sembra riprodurre in modo allargato nell'ambito del diritto positivo e dei progetti in esame, il tradizionale dibattito sul rapporto tra i concetti di «controllo» e di «gruppo», nel quale si sono delineate (almeno) tre diverse posizioni: quella che identifica i due concetti; quella che ritiene che il rapporto di controllo (o rapporti analoghi) segnalino la potenzialità della creazione di un gruppo; quella infine che sostiene che i due concetti si situano su piani diversi, e che per verificare l'esistenza di un gruppo occorrerebbe la ricorrenza del requisito ulteriore della direzione unitaria delle imprese.

La direzione unitaria viene considerata da quest'ultima posizione come la risultante necessaria e in un certo senso l'obiettivo, della

creazione di un gruppo. Invece il rapporto di controllo risulterebbe inidoneo a segnalare la presenza di un gruppo, dato che esso individuerebbe soltanto l'esistenza di un legame tra imprese, potendo tale legame configurarsi tanto come subordinazione quanto come pari ordinazione. Esso quindi potrebbe segnalare la presenza di un gruppo orizzontale come quella di un gruppo verticale, ma anche la presenza di un occasionale raggruppamento di imprese, non assimilabile ad un gruppo stabile ed omogeneo.

È a questo punto opportuno tentare di censire i gruppi esplicitamente o implicitamente disciplinati dalla legge e dai rapporti di legge.

Una esplicita definizione del gruppo creditizio è contenuta nella legge n. 218/1990 e nel decreto legislativo n. 356/1990 <sup>(1)</sup>; la legge n. 1/1991 definisce espressamente il gruppo della società di intermediazione mobiliare <sup>(2)</sup>, il gruppo della società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare <sup>(3)</sup> e il gruppo delle società fiduciarie abilitate a svolgere la gestione di valori mobiliari in nome proprio e per conto terzi <sup>(4)</sup>; il Titolo II della legge n. 20/1991, non contiene una definizione del gruppo delle imprese ed enti assicurativi, tuttavia esso si intitola: «Imprese ed enti assicurativi. Controllo delle partecipazioni e degli atti compiuti con società di gruppo» <sup>(5)</sup>; il d.d.l. C. 4521, approvato in un testo unificato dalla X Commissione permanente in sede referente, e concernente interventi in favore delle piccole imprese, esclude dal proprio campo di intervento le piccole imprese appartenenti ad un gruppo imprenditoriale, come definito all'articolo 3 <sup>(6)</sup>.

Più opinabile appare l'intento del legislatore con riferimento alla legge n. 287/1990 in materia di tutela della concorrenza. Nelle norme di carattere generale contenute del Titolo I, manca una definizione esplicita del gruppo. Tuttavia, per quelle operazioni di concentrazione che si realizzano mediante l'assunzione del controllo, come definito all'articolo 7 <sup>(7)</sup>, sembra ragionevole ritenere che esse portino in generale alla formazione di gruppi di imprese. Se infatti ciò non viene detto espressamente, tuttavia titolari del controllo possono essere «gruppi di persone» o «gruppi di imprese» (articolo 7, comma 2). Inoltre, occorre ricordare che parte della nozione di controllo ivi contenuta è desunta dal Reg. CEE n. 4064/89 <sup>(8)</sup>.

Le disposizioni applicative del predetto Regolamento chiariscono inequivocabilmente la coincidenza delle «concentrazioni da control-

lo» con i gruppi. Si veda ad esempio il «Formulario relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione» (G.U.C.E. L. n. 219/11 del 14 agosto 1990); il capitolo 3, dedicato all'«assetto proprietario e di controllo» richiede un elenco di tutte le imprese appartenenti allo stesso gruppo, individuate mediante l'esistenza di una relazione di controllo<sup>(9)</sup>.

Invece il nuovo testo dell'art. 2539 c.c. e la disciplina dei bilanci consolidati, recati dallo «Schema di decreto legislativo per l'attuazione della IV direttiva CEE (n. 78/660 del 25 luglio 1978) e per l'attuazione della VII direttiva CEE (n. 87/349 del 13 giugno 1987)» (d'ora innanzi «schema di decreto»), pur incentrandosi su nozioni di controllo, non definiscono il gruppo<sup>(10)</sup>.

Infine, rapporti di controllo non definiti sono alla base della disciplina della valutazione delle operazioni effettuate con soggetti non residenti, nel Testo unico delle imposte sui redditi<sup>(11)</sup> e nel progetto di legge concernente le offerte pubbliche d'acquisto<sup>(12)</sup>; mentre il progetto relativo alla repressione e prevenzione dell'*insider trading* contiene due diverse nozioni di controllo<sup>(13)</sup>.

In generale si può osservare che solo pochi rapporti intersoggettivi non vengono qualificati come controllo: in particolare i rapporti basati sull'«influenza notevole» di cui al comma 3 dell'articolo 2359 c.c. nel nuovo testo, e i rapporti basati su diversi tipi di «partecipazioni rilevanti».

Poiché il tessuto connettivo dei gruppi (o dei possibili gruppi) viene sempre rintracciato nei rapporti di controllo, occorre esaminare se emerge, almeno in linea di tendenza, dalle varie definizioni una nozione unitaria del rapporto di controllo, e se esso tenda ad individuare un ben definito tipo di rapporti intersoggettivi. In questo caso infatti tale nozione potrebbe risultare utilizzabile in una generale disciplina dei gruppi.

Sembra possibile classificare le nozioni di controllo in tre categorie: i casi in cui la legge pone una presunzione assoluta; le nozioni di influenza dominante; i casi in cui la legge pone una presunzione relativa.

### 3 — *Presunzioni assolute di esistenza del controllo*

Il primo tipo di casi da esaminare è quello in cui è la legge stessa a porre la presunzione, senza possibilità di prova contraria, dell'esistenza di un rapporto di controllo. Si tratta dei seguenti casi:



a) allorché una società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria di un'altra società (nuovo articolo 2359 c.c., comma 1, n. 1);

b) allorché un'impresa, in base ad accordi con altri soci, controlla *da sola* la maggioranza dei diritti di voto in altra impresa (fattispecie valida ai soli fini del consolidamento di bilanci; schema di decreto, articolo 26, comma 2, lett. b);

c) allorché un'impresa, in grado di esercitare un'influenza notevole su un'altra impresa, ha il controllo dell'impresa partecipata *congiuntamente* con altri soci ed in base ad accordi con essi (fattispecie valida ai soli fini del consolidamento dei bilanci; schema di decreto, articolo 37, comma 1);

d) allorché un socio possiede più di un quarto delle azioni ordinarie, ovvero più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa, dei seguenti soggetti: enti creditizi (legge n. 287/1990, articolo 27, comma 2); società di intermediazione mobiliare (legge n. 1/1991, articolo 4, comma 3); società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare (legge n. 1/1991, articolo 9, comma 13); società fiduciarie abilitate a svolgere la gestione di valori mobiliari in nome proprio e per conto di terzi (legge n. 1/1991, articolo 17, comma 2); imprese ed enti assicurativi (legge n. 20/1991, articolo 10, comma 2);

e) allorché più soci, attraverso la partecipazione a un sindacato di voto, possiedono più di un quarto delle azioni ordinarie, o più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa, di uno degli intermediari finanziari citati alla lett. d) (v. norme ivi citate);

f) allorché un soggetto che controlla, ai sensi delle precedenti lettere d) ed e), una SIM, una società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare o una società fiduciaria abilitata a svolgere la gestione di valori mobiliari in nome proprio e per conto terzi, possiede, anche attraverso la partecipazione a un sindacato di voto, più di un quarto delle azioni ordinarie di una società, ovvero più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa;

g) allorché una SIM, una società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare, una società fiduciaria abilitata a svolgere la gestione di valori mobiliari in nome proprio e per conto di terzi,

una impresa o ente assicurativo possiedono, anche attraverso la partecipazione a un sindacato di voto, più di un quarto delle azioni ordinarie di una società, o più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa (legge n. 1/1991, articoli citati; legge n. 20/1991, articolo 4 e articolo 10, comma 2).

Come si vede, si tratta di una notevole moltiplicazione di casi di presunzione assoluta di controllo, se si pensa che, prima della normativa richiamata, l'ordinamento conosceva un'unica ipotesi di tal genere: quella contemplata all'articolo 2359, c.c., comma 1, n. 1), nel testo vigente.

Ai sensi di tale ultima norma sono considerate società controllate quelle «in cui un'altra società, in virtù delle azioni o quote possedute, dispone della maggioranza richiesta per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria». Si tratta, secondo un'opinione diffusa, di una presunzione di esistenza dell'influenza dominante definita nel successivo n. 2) dello stesso comma. L'influenza dominante appare in questo modo come l'essenza stessa del controllo nel sistema del codice civile.

Sono stati discussi i limiti entro i quali doveva intendersi l'espressione «in virtù delle azioni o quote possedute», cioè se essa dovesse considerarsi riferibile soltanto all'azionista o al socio: l'interpretazione prevalente già da tempo si è orientata a ritenere inclusi in tale definizione anche i soggetti ai quali, pur non essendo essi proprietari delle azioni o quote, spettano i diritti connessi alle azioni o quote stesse, in particolare i diritti di voto, nella misura prevista dalla norma, in virtù di una posizione giuridica che conferisca tali diritti. In queste situazioni dovrebbero pertanto essere considerati soggetti controllanti, sia i proprietari delle azioni o quote, sia i soggetti titolari della posizione giuridica e quindi del diritto di voto.

Anche il nuovo testo dell'articolo 2359 c.c., introdotto dallo schema di decreto, definisce al n. 1) del comma 1, la fattispecie cui si connette una presunzione assoluta; si tratta come si è visto, del caso in cui una società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria di un'altra società. Inoltre, in base al nuovo secondo comma dell'articolo 2359 c.c., ai fini della determinazione della maggioranza dei voti si computano anche i voti spettanti a società controllate, società fiduciarie e ad interposta persona, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

La nuova disposizione, riferendosi ai diritti di voto, recepisce pertanto la già riferita interpretazione estensiva del testo precedente, ed inoltre stabilisce l'applicabilità della presunzione assoluta anche al caso nel quale la maggioranza dei voti sia conseguita in via indiretta.

Quanto a quest'ultimo caso, si presentano rilevanti innovazioni; il controllo indiretto viene definito in un apposito comma ed in maniera ben più ampia e pregnante che nel testo precedente. Infatti si avrà controllo indiretto non più soltanto attraverso società controllate, bensì anche attraverso società fiduciarie ovvero per interposta persona. Nel testo vigente la fattispecie del controllo indiretto è definita al n. 3) del comma 1 dell'articolo 2359 c.c. mediante due passaggi (se una prima società controlla una seconda, e questa controlla una terza società, la prima controlla anche la terza), configurando così una sorta di sillogismo. I due vincoli di controllo sembrano definiti in modo diverso (uno in base alle azioni o quote possedute, l'altro in modo generico), ma in ogni caso resta fermo che il controllo indiretto può essere costituito esclusivamente dalla somma di due (o più) rapporti di controllo diretto. Al contrario, il nuovo testo, coerentemente con l'assunto per cui rilevante ai fini del controllo è la disponibilità dei diritti di voto, indica espressamente alcuni casi in cui tale disponibilità viene ottenuta mediante la costituzione di posizioni giuridiche mediate, come appunto in caso di ricorso a persona interposta o a società fiduciaria.

Si nota qui per inciso come l'esclusione, dai diritti di voto che danno luogo al controllo, di quelli «spettanti per conto di terzi», dovrebbe chiarire che la situazione giuridica di «controllante» è attribuita anche in questo caso dalla legge al solo soggetto titolare della proprietà o di altro idoneo diritto reale sui titoli, e non agli intermediari professionali o alle persone interposte. A maggior ragione pertanto la qualità di controllante non sarà attribuibile alla società di intermediazione mobiliare che, in base all'articolo 8 della legge n. 1/1991, gestisce valori mobiliari in nome e per conto di terzi, anche nei casi in cui alla stessa SIM venga conferita la procura all'esercizio del diritto di voto inerente ai valori mobiliari in gestione (articolo 8 cit., comma 1, lett. l).

Quanto alle posizioni giuridiche suscettibili di attribuire i diritti di voto nella proporzione sufficiente a far scattare la presunzione del controllo, occorre chiedersi se la proprietà (o altro diritto reale)

sui titoli sia (anche in via mediata) l'unica fattispecie idonea a concretizzare tali posizioni giuridiche. Il quesito sembra rivestire rilievo pratico soprattutto con riferimento ai cosiddetti accordi o patti parasociali, ed in particolare ai sindacati di voto, tuttavia non è escluso che anche altre figure pattizie assumano rilievo a tal fine.

La norma generale di cui all'articolo 2359 c.c., anche nel nuovo testo, non individua le posizioni giuridiche che danno luogo alla disponibilità dei voti.

L'articolo 25 dello schema di decreto, nel definire l'area di applicazione dell'obbligo di consolidamento dei bilanci, precisa che questo scatta in due distinte situazioni di controllo: quando una società di capitali controlla un'impresa; quando un ente pubblico di cui all'articolo 2201 c.c., una società cooperativa o una mutua assicuratrice controllano una società di capitali. Il successivo articolo 26 integra, per questi soli casi, la nozione di controllo posta dal nuovo articolo 2359 c.c., con due ulteriori fattispecie (comma 2). La seconda (lett. *b*) di tali fattispecie rappresenta un altro caso di presunzione assoluta di esistenza del controllo. Infatti la norma prevede che sono considerate controllate le imprese in cui un'altra, in base ad accordi con altri soci, controlla *da sola* la maggioranza dei diritti di voto.

Secondo la relazione allo schema di decreto, la norma «si riferisce a patti che consentono ad una sola impresa di controllare la maggioranza dei voti, che in mancanza del patto essa non controllerebbe». Non si citano nel testo normativo espressamente i sindacati di voto, perché la previsione è più ampia: nella fattispecie possono infatti rientrare anche altre figure pattizie (viene esemplificato il caso di un impegno contrattuale di alcuni soci a non esercitare il voto, ma si potrebbe pensare anche ad altre figure, come la disponibilità temporanea di diritti di voto in base ad un contratto di riporto). Inoltre è esplicita intenzione del legislatore di lasciare impregiudicate questioni più generali relative ai sindacati di voto, come quella della validità dei sindacati di voto deliberati a maggioranza. La norma si limita dunque ad assumere come presupposto l'esistenza di un sindacato di voto tra i soci e il suo effettivo rispetto.

È evidente peraltro che la norma prende in considerazione solo *alcuni* sindacati di voto: quelli che portano alla concentrazione della maggioranza dei diritti di voto in capo ad un *solo* socio tra i soci elencati dall'articolo 25.

Gli altri tipi di sindacato di voto sono invece presi in considerazione dall'articolo 37 dello schema di decreto, che prevede non più l'obbligo, bensì la facoltà di includere un'impresa controllata nel consolidamento. In questo caso la fattispecie di controllo consiste in ciò che «un'impresa... abbia il controllo congiuntamente con altri soci ed in base ad accordi con essi». Il caso è così chiarito dalla relazione: «le due o più partecipanti, solitamente paritetiche, solo congiuntamente sono in grado di governare la partecipata, mentre nessuna di esse raggiunge da sola una posizione di dominio». Pertanto, in tal caso il consolidamento non solo è facoltativo, ma è consentito pro-quota. Sembra di poter dedurre che nel caso ora esaminato, che configura il c.d. «controllo in comune», ognuno dei partecipanti al patto sia da considerare come controllante dell'impresa partecipata.

Si è visto fin qui come, ai soli fini del consolidamento del bilancio, vengano considerate, oltre alla proprietà dei titoli in quantità sufficiente, anche altre posizioni giuridiche suscettibili di portare alla disponibilità dei voti necessari. Si è già visto che diverse altre norme richiamano invece espressamente, nel disciplinare vari tipi di intermediari finanziari e con vari effetti, anche il sindacato di voto come situazione giuridica che porta al controllo.

Per la verità, l'espressione usata dalle predette norme, appare un po' ambigua, allorché ci si riferisce a più soci che, «attraverso» la partecipazione ad un sindacato di voto, possiedono le percentuali indicate di azioni.

La situazione giuridica di base che dà luogo al controllo è comunque il possesso (nozione più ampia di proprietà) delle azioni. La quantità di azioni possedute da *ciascun* socio (questa sembra la lettura corretta delle norme) è indifferente, purché *la somma* delle azioni sindacate superi le soglie previste.

È opportuno a questo punto cercare di individuare il rapporto che passa tra la norma generale di cui all'articolo 2359 c.c. e le varie norme speciali che istituiscono presunzioni assolute di esistenza del controllo. Per quanto riguarda le fattispecie di controllo valide ai fini dell'individuazione dell'obbligo di consolidamento (articoli 26 e 37 dello schema di decreto), non sembra dubbio che si tratti di fattispecie aggiuntive a quelle generali, non idonee a definire un concetto di controllo valido in generale per l'ordinamento, ma solo per la finalità specifica indicata. La conseguenza (se tale interpreta-

zione è corretta) è che le posizioni giuridiche derivanti dalla partecipazione ad un sindacato di voto non sono idonee a concretizzare in linea generale fattispecie di controllo. Se così non fosse, e tali posizioni giuridiche dovessero ritenersi già comprese nella generica situazione di «disponibilità di diritti di voto», di cui all'articolo 2359 c.c. nel nuovo testo, non si vedrebbe la necessità di una loro apposita definizione nei citati articoli 26 e 37: sarebbe infatti sufficiente un rinvio alla nozione generale di controllo.

Ben diversa è la posizione giuridica derivante dalla partecipazione ad un sindacato di voto per i soci o per i soggetti partecipanti al capitale di uno degli intermediari finanziari la cui disciplina è posta o si rifà all'articolo 27, comma 2, della legge n. 287/1990. Per tali soggetti infatti il controllo si considera esistente «ai sensi dell'articolo 2359 c.c.». Si tratta quindi di concretizzazioni della fattispecie generale (di cui all'articolo 2359, comma 1, lett. *b*), c.c. nel nuovo testo) della disponibilità di voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria della società partecipata. La conseguenza di ciò è che l'ampia nozione di controllo posta per tali soggetti è presunta in via assoluta non solo agli effetti delle discipline di vigilanza poste dalle normative speciali, ma con valenza assolutamente generale.

Pertanto la nozione generale di controllo, recata dall'articolo 2359 c.c., risulta applicabile in forma considerevolmente ampliata a tutti quei soggetti (anche non aventi forma societaria) che abbiano un rapporto di partecipazione qualificata, a monte o a valle, con un intermediario finanziario tra quelli più volte citati.

L'ultima affermazione necessita peraltro di una precisazione: essa vale *tout-court* quando l'intermediario sia una SIM, una società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare, una società fiduciaria abilitata a svolgere la gestione in nome proprio e per conto di terzi ovvero un ente o impresa assicurativa; invece nel caso degli enti creditizi si verifica un'asimmetria.

Infatti l'articolo 27, comma 2, della legge n. 287/1990 fornisce la nozione di controllo («ai fini del presente titolo») soltanto nel caso di partecipazioni *in* enti creditizi, ossia per le partecipazioni a monte. Sorge quindi il quesito di quale sia la nozione di controllo applicabile alle partecipazioni a valle, allorché sono i suddetti intermediari che partecipano in altre imprese.

Per gli enti creditizi, l'articolo 26, comma 1 del decreto legislativo n. 356/1990 definisce in generale la nozione di controllo nei seguenti termini: «Ai fini della presente disciplina il controllo ricorre nelle ipotesi di cui all'articolo 2359, comma 1, del codice civile...». Il quesito sembra pertanto rimanere irrisolto, poiché si tratta di stabilire se l'articolo 2359 c.c. vada inteso, trattandosi di enti creditizi, come interpretato dall'articolo 27, comma 2, della legge n. 287/1990, o meno. La prima soluzione garantirebbe una omogeneità della disciplina applicabile ai rapporti partecipativi con enti creditizi, sia a monte sia a valle, ma essa appare tutt'altro che certa, dato il tenore letterale della norma. Nel caso in cui prevalga la seconda soluzione del quesito, una conseguenza sarebbe che, mentre la partecipazione ad un sindacato di voto da parte dei soci di un ente creditizio sarebbe idonea, ove ricorrano le previste percentuali di diritti di voto, a qualificarli come controllanti, la partecipazione di un ente creditizio ad un sindacato di voto nei confronti di un'impresa partecipata non sarebbe, di per sè, sufficiente a far presumere in via assoluta la qualità di controllante in capo all'ente creditizio stesso.

#### 4 — *L'influenza dominante. Nozioni di applicabilità generale*

Al di fuori dei casi nei quali l'esistenza del controllo è segnalata da parametri oggettivi, come il superamento di determinate soglie di partecipazione, la nozione di controllo è ricondotta in via generale a quella di influenza dominante. Quest'ultima però è ricca di numerose e diversificate sfumature, che rendono necessaria una verifica circa la sua idoneità a designare sempre rapporti di tipo «verticale», cioè di subordinazione tra imprese. Saranno di seguito esaminate le nozioni di influenza dominante aventi rilievo generale, ed i casi ai quali le norme riconnettono presunzioni relative di esistenza dell'influenza dominante.

Lo schema di decreto legislativo per il recepimento delle direttive societarie IV e VII, come si è detto, riformula integralmente l'articolo 2359 c.c.. Una delle innovazioni di maggior rilievo riguarda proprio il concetto di influenza dominante, che viene scisso in due (nn. 2) e 3) del comma 1, dell'art. 1), al fine di permettere il richiamo separato di ciascuna delle due fattispecie.

La prima (n. 2) si concretizza nella disponibilità, a favore di una società, di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria di un'altra società. Tale disponibilità può essere ottenuta anche tramite una o più società controllate, società fiduciarie o persone interposte.

Valgono anche per questa fattispecie di controllo indiretto mediante influenza dominante le considerazioni già svolte al punto 3 del presente studio.

La seconda (n. 3) si concretizza invece nella instaurazione di particolari vincoli contrattuali tra una società ed un'altra, atti a garantire alla prima società in linea di fatto una influenza dominante sull'altra.

Per questa seconda fattispecie non si dà possibilità di controllo indiretto, attraverso una catena contrattuale.

L'articolo 26, comma 2, lett. a) dello stesso schema di decreto aggiunge una ulteriore fattispecie, valida però ai soli fini del consolidamento dei bilanci, e quindi, per i soli soggetti tenuti al consolidamento, individuati dall'articolo 25. Si tratta del «diritto ad esercitare una influenza dominante» su un'impresa, che spetta ad un'altra impresa in virtù di un contratto o di una clausola contrattuale; come chiarisce la relazione, la fattispecie individua i «contratti di dominazione», non disciplinati, come è noto, nell'ordinamento italiano, almeno come figure tipiche. La *ratio* di tale disposizione consiste nell'eventualità di rapporti con un'impresa figlia estera ai quali sia applicabile un diritto che prevede i predetti contratti. Quanto all'ipotesi che il diritto di influenza dominante derivi da una clausola statutaria, essa è applicabile anche alla facoltà di nominare e revocare la maggioranza degli amministratori, attribuita ad un ente pubblico minoritario da una clausola statutaria ai sensi dell'articolo 2458 c.c..

La legge n. 287/1990 considera all'articolo 7, ai propri fini, altri casi di «influenza determinante» atti a dar luogo ad un rapporto di controllo.

Premesso che l'«influenza determinante» non sembra distinguibile dall'«influenza dominante» civilistica, è d'uopo rilevare che la tecnica di redazione del citato articolo 7 consiste nella sommatoria dei casi contemplati dall'articolo 2359 c.c. con quelli previsti dal comma 3 dell'articolo 3 del Regolamento CEE (del Consiglio) n. 4064/89, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. Occorre pertanto chiedersi se tra le fattispecie civilistiche e quelle comunitarie vi sia un rapporto, e quale, tenuto anche conto che le



operazioni di concentrazione «di dimensione comunitaria» (a cui si applica soltanto il Regolamento) sono individuate mediante la sola nozione comunitaria del controllo, mentre le altre operazioni di concentrazione (a cui si applica la legge nazionale) sono individuate mediante ambedue le nozioni di controllo.

La fonte dell'influenza determinante nella quale si concretizza la nozione comunitaria di controllo è costituita da diritti o contratti, considerati sia da soli che congiuntamente e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto.

Viene specificato, quanto ai diritti, che si tratta in particolare di diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di un'impresa. La fattispecie sembra più ampia di quella prevista al n. 2) del comma 1 dell'articolo 2359 c.c., anche nel nuovo testo, in virtù del riferimento al patrimonio, e non solo al capitale, dell'impresa controllata (la quale può oltretutto avere forma non societaria). È evidente infatti come i diritti di voto di cui all'articolo 2359 c.c. possano derivare esclusivamente da situazioni giuridiche riferibili ad elementi del capitale. Viceversa, la più ampia previsione comunitaria comprende anche ipotesi di influenza determinante connesse a diritti su cespiti patrimoniali, non meccanicamente riferibili al concetto astratto di capitale. Per la verità, però, mentre si può immaginare la costituzione di diritti di godimento a favore di terzi su cespiti patrimoniali di un'impresa, meno chiaro è come possa configurarsi un diritto di proprietà, pertinente a terzi, su cespiti compresi nel patrimonio di un'impresa.

Più vicina alle previsioni civilistiche, ma non completamente coincidente, appare la seconda specificazione del controllo, che contempla «diritti o contratti che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi di un'impresa». Anche in questo caso la previsione appare un po' più ampia di quella civilistica, atteso che non si limita ai contratti stipulati con l'impresa controllata, ma con chiunque.

Una indiretta riprova della non completa coincidenza tra le due nozioni civilistiche e le due nozioni comunitarie di influenza dominante potrebbe essere fornita dal testo trasmesso dal Senato alla Camera (per la terza lettura) del progetto di legge relativo all'*insider trading* (C. 466-B). Tale testo contiene infatti due diverse nozioni di controllo: ai sensi dell'articolo 2359 c.c. (articolo 2, comma 3; articolo 5, comma 5); ai sensi del Titolo I della legge n. 287/1990

(articolo 6, comma 1). La seconda nozione di controllo serve esclusivamente ad individuare l'area dei soggetti tenuti all'informativa al pubblico, in termini ben più ampi e cogenti di quelli posti dalla legge n. 216/1974.

Ciò che in ogni caso sembra emergere con sufficiente chiarezza è che tutte le nozioni di influenza dominante o determinante esaminate portano a configurare il rapporto di controllo come un rapporto di subordinazione di un'impresa ad un'altra o ad altro soggetto.

### 5 — *L'influenza dominante. Casi di presunzione relativa*

Tre norme, in buona misura coincidenti, individuano, ciascuna ai propri fini, e pertanto senza una valenza generale, alcuni casi nei quali la legge presume, salvo prova contraria, l'esistenza di un'influenza dominante di un soggetto su un'impresa o società.

Tutte e tre le norme rinviano alla nozione di controllo contenuta nell'articolo 2359 c.c., ma la integrano in via interpretativa, elencando i casi in cui l'influenza dominante si ritiene esistente ai sensi dell'articolo citato. Si può notare come questi «casi» non abbiano un nome comune nell'articolo 1, comma 8, della legge n. 416/1981 (Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria)<sup>(14)</sup>; siano denominati «attività» dell'articolo 37, comma 1, della legge n. 223/1990 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato); siano infine denominati «situazioni» dall'articolo 26, comma 2 del decreto legislativo n. 356/1990 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio). Sia i casi, sia le attività, sia le situazioni derivano comunque da «rapporti di carattere finanziario od organizzativo». Si tratta delle seguenti fattispecie:

la comunicazione (legge n. 416/1981 e legge n. 223/1990) ovvero la trasmissione (decreto legislativo n. 356/1990) degli utili o delle perdite;

il coordinamento della gestione dell'impresa con quella di altre imprese ai fini: *a)* del perseguimento di uno scopo comune (tutte e tre le norme cit.); *b)* di limitare la concorrenza tra le imprese stesse (legge n. 416/1981 e legge n. 223/1990);

una distribuzione degli utili o delle perdite diversa, quanto ai soggetti o alla misura, da quella che sarebbe avvenuta in assenza dei rapporti stessi (legge n. 416/1981 e legge n. 223/1990);

l'attribuzione di poteri maggiori di quelli derivanti dalle azioni o quote possedute (tutte e tre le norme citate);

l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dirigenti (tutte e tre le norme citate) nonché dei direttori delle testate (legge n. 416/1981 e legge n. 223/1990);

l'assoggettamento, in base alla composizione degli organi amministrativi o per altri concordanti elementi, a direzione comune (decreto legislativo n. 356/1990).

La matrice comune delle tre norme citate risiede nell'originaria formulazione del comma 8 dell'articolo 1 della legge n. 416/1981, che però era di ben diverso tenore dal testo ora vigente.

Il testo originario infatti recitava «... costituisce controllo la sussistenza dei rapporti configurati nell'articolo 2359 c.c. o in ogni caso di collegamenti di carattere finanziario e organizzativo tali da consentire la comunicazione degli utili e delle perdite o l'esercizio dei poteri imprenditoriali propri di ciascun soggetto in funzione di uno scopo comune».

La dottrina aveva sottolineato come le fattispecie di collegamenti finanziari ed organizzativi ivi previste fossero idonee a designare sia rapporti di subordinazione, sia rapporti pari ordinati nell'ambito di una direzione comune delle imprese, sia infine rapporti non solo pari ordinati, ma altresì del tutto occasionali o limitati, non idonei a configurare collegamenti di gruppo.

Da ciò era uscita rafforzata per alcuni la convinzione che il concetto di controllo fosse strutturalmente inidoneo a fornire un supporto, anche in via strumentale, alla definizione di una nozione del gruppo.

Sembra ora evidente che la nuova nozione posta dalle tre norme citate affronta proprio il problema indicato: le «situazioni» o «attività» considerate (ivi compresa la direzione unitaria) sono assunte come indicatori dell'esistenza del controllo nella forma dell'influenza dominante, cioè nella forma di un inequivocabile rapporto di subordinazione.

Tuttavia i soggetti interessati possono provare il contrario, e cioè che le «situazioni» o «attività» derivano da rapporti di pari ordinazione, ben diversi da un'influenza dominante, travolgendo al tempo stesso ogni presunzione dell'esistenza del controllo.

Tutto ciò dovrebbe dimostrare l'emergere, per ora episodico, di una precisa tendenza, che sempre più fa coincidere il concetto giuridico di controllo con quello di rapporti di subordinazione tra soggetti diversi, o rapporti di tipo verticale.

## 6 — *Nozione generale del controllo. Considerazioni in tema di drafting*

Prescindendo dalla loro dispersione in numerose norme, le fattispecie di controllo fin qui analizzate sembrano indicare, prese nel loro insieme, una tendenza spontanea dell'ordinamento a dare un carattere unitario alla nozione di controllo.

In sintesi si può dire che l'ordinamento sembra orientarsi verso una nozione del rapporto di controllo come rapporto intersoggettivo di subordinazione, nell'ambito della disciplina delle attività imprenditoriali. Questo è il motivo per cui l'«influenza dominante» sembra divenire la sostanza del controllo. Esiste però più di una nozione dell'influenza dominante, ed inoltre l'ordinamento individua in modo non coordinato casi e situazioni ai quali esso riconnette una presunzione, assoluta o relativa, di esistenza di un'influenza dominante.

In ogni caso, si tratta soltanto di una tendenza, contrassegnata da numerose contraddizioni ed incongruenze. Sono stati fino ad ora esaminati alcuni problemi riconducibili ai profili oggettivi della nozione; non mancano tuttavia problemi anche per quel che riguarda i profili soggettivi.

Sembra certo che la nozione civilistica del controllo riguardi esclusivamente un rapporto tra società. Non solo la collocazione dell'articolo 2359 c.c. (Libro V, Titolo V), ma anche il tenore letterale della norma (anche nel nuovo testo proposto dallo schema di decreto) non dovrebbero lasciare dubbi in proposito. Dato il contesto, l'«interposta persona» di cui al comma 2 di tale articolo nel nuovo testo non dovrebbe modificare l'interpretazione suddetta.

Diverso è invece il discorso per le nozioni di «gruppo» e di «controllo» contenute nella normativa più recente. In questa vengono menzionate, secondo i casi, le società, le imprese o i soggetti. Le figure soggettive considerate sono pertanto diverse, e comprendono in certi casi anche le persone fisiche, imprenditori e non. Ad esempio, per l'articolo 27, comma 1, della legge n. 287/1990, il controllo su un ente creditizio può essere detenuto da «chiunque».

Meno chiaro è il dettato delle leggi nn. 416/1981 e 223/1990. Per la prima (articolo 1, comma 8) «le persone fisiche e le società che controllano una società editrice di giornali quotidiani», e per la seconda (articolo 13, comma 6) «le persone fisiche e le società che controllano una società soggetta all'obbligo di iscrizione» devono adempiere determinati obblighi di comunicazione. Il dettato delle norme diventa però ambiguo se si considera che ambedue ricavano la nozione di controllo in via meramente interpretativa da quella di cui all'articolo 2359 c.c., che, come si è visto, si riferisce soltanto alle società. La riprova della fondatezza dell'osservazione si può ricavare da un'altra norma della legge n. 223/1990 (articolo 15, comma 5), che recita: «ai fini dell'applicazione del presente articolo, alla titolarità della concessione è equiparato il controllo o collegamento, ai sensi dell'articolo 37 della presente legge, ovvero, *per le persone fisiche o giuridiche non societarie*, la titolarità di azioni o quote nelle misure indicate dall'articolo 2359 c.c. o l'esistenza dei vincoli contrattuali ivi previsti».

In questo caso dunque il legislatore si è reso conto della necessità di fornire una nozione del rapporto controllo nel caso di soggetti non societari: tuttavia l'espressione usata sembra escludere i soggetti privi di personalità giuridica, al contrario di quella, già citata, di cui all'articolo 27 della legge n. 287/1990.

Le osservazioni precedenti portano a concludere che la tendenza all'emersione di una nozione unitaria del controllo è ben lontana dall'aver trovato un assetto soddisfacente.

L'analisi fin qui svolta si presta, in via conclusiva, ad alcune brevi considerazioni: essa dimostra come, allorché l'ordinamento giuridico necessita della disciplina di un fenomeno complesso ed articolato, avente rilevanza in diversi settori e riflessi multiformi, la scelta di istituire una disciplina particolare per ciascuno dei momenti di emersione del fenomeno costituisce una scelta forse in grado di evitare rischi di rigidità della normativa, e tuttavia altamente rischiosa per altri profili.

Nel caso del fenomeno del gruppo di imprese, il predetto orientamento risulta largamente maggioritario tra i paesi sviluppati: soltanto la Germania, il Brasile ed il Portogallo hanno scelto di dare una disciplina organica ai gruppi, ma i risultati di questa operazione legislativa sono messi in dubbio da molti studiosi.

Tuttavia non sempre i rischi di incoerenza e di contraddittorietà di una scelta come quella indicata sembrano affrontati in modo cosciente: e non si tratta soltanto del legislatore italiano.

Proprio per questi motivi sembra opportuno avviare una riflessione sulle caratteristiche ed i requisiti di un supporto tecnico adeguato al procedimento legislativo, quale può essere fornito da una funzione di *drafting* sufficientemente articolata.

È evidente peraltro che a tal fine una funzione di *drafting* non può limitarsi — come talora alcuni sembrano intenderla — ad una verifica della correttezza tecnica di un testo normativo tutta interna al testo stesso e conclusa in esso. Né può essere sufficiente una verifica dei richiami normativi espliciti, operati dal testo.

Il problema oggetto del presente studio costituisce un esempio — tutt'altro che eccezionale, sembra di poter ritenere — delle necessità di un «*drafting* ordinamentale», ossia basato sulla capacità di individuare il carattere che un aspetto specifico, oggetto di una determinata normativa, può rivestire come particolare momento di emersione, tra molti altri, di un problema più generale.

Da ciò può scaturire la presa di coscienza di una necessità di armonizzazione normativa, che altrimenti rischia di emergere soltanto dalla prassi ed in modi non fisiologici.

Una funzione di *drafting* articolata nel modo predetto potrebbe, tra l'altro, arricchire il significato e l'incisività dell'intervento di diversi organi parlamentari nel procedimento legislativo; il riferimento va in particolare all'esame in sede consultiva, ma non si limita a questo. È tuttavia d'uopo sottolineare come la concezione sopra delineata porti a incardinare la funzione di *drafting* in strutture organizzative conformate in modo tale da garantire una rapida circolazione delle informazioni e una capacità di approccio intersettoriale ai singoli problemi normativi.

## Note

(1) Decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 «Disposizioni per la ristrutturazione e la disciplina del gruppo creditizio».

### Articolo 24 - Gruppo creditizio.

1. Ai fini della legge 30 luglio 1990, n. 218, e del presente decreto il gruppo creditizio è composto alternativamente:

1) dall'ente creditizio, iscritto all'albo di cui all'art. 29 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, e dalle società e enti da questo controllati esercenti attività bancaria, attività finanziaria, nonché, in via esclusiva o principale, attività strumentale all'attività delle società e enti del gruppo;

2) dalla società finanziaria e dalle società o enti da questa controllati esercenti attività bancaria, attività finanziaria nonché, in via esclusiva o principale, attività strumentale all'attività delle società o enti del gruppo, quando gli enti creditizi controllati detengano complessivamente all'ultimo 31 dicembre, una quota del mercato nazionale, determinata sulla base delle segnalazioni alla Banca d'Italia e delle statistiche non provvisorie dalla stessa pubblicate per il sistema, pari o superiore all'1 per cento dei depositi della clientela o degli impieghi con la clientela, ovvero quando la somma degli attivi degli enti creditizi e delle società e enti da essi controllati rappresenti almeno la metà dell'attivo del gruppo secondo i dati dell'ultimo bilancio approvato.

### Articolo 26 - Nozione di controllo.

1. Ai fini della presente disciplina il controllo ricorre nelle ipotesi di cui all'articolo 2359, comma 1, del codice civile, anche se la partecipazione è posseduta attraverso società fiduciarie o comunque attraverso soggetti interposti.

2. L'esistenza del controllo nella forma dell'influenza dominante è presunta, salvo prova contraria, allorché ricorra una delle seguenti situazioni:

1) possesso di una partecipazione idonea a consentire la nomina della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione;

2) sussistenza di rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario e organizzativo idonei a conseguire uno dei seguenti effetti:

a) la trasmissione degli utili o delle perdite;

b) il coordinamento della gestione dell'impresa con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune;

c) l'attribuzione di poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o dalle quote possedute;

d) l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dei dirigenti delle imprese;

3. assoggettamento, in base alla composizione degli organi amministrativi o per altri concordanti elementi, a direzione comune.

(<sup>2</sup>) Legge 2 gennaio 1991, n. 1 «Disciplina dell'attività di intermediazione mobiliare e disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari».

Articolo 4 - Partecipazione al capitale delle società di intermediazione mobiliare.

3. Si considerano appartenenti al gruppo della società di intermediazione mobiliare i soggetti che, direttamente o per interposta persona o per il tramite di società fiduciaria o di società controllata ovvero in virtù di particolari vincoli o accordi, controllano la società di intermediazione mobiliare, ne sono controllati ovvero sono controllati dagli stessi soggetti che controllano la società di intermediazione mobiliare. Ai fini della presente legge il rapporto di controllo si considera esistente ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

(<sup>3</sup>) Legge 2 gennaio 1991, n. 1 «Disciplina dell'attività di intermediazione mobiliare e disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari».

Articolo 9 - Vigilanza sulle società di intermediazione mobiliare.

13. Ai sensi della citata legge n. 77 del 1983, la Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB, stabilisce con provvedimenti di carattere generale i limiti di investimento dei fondi comuni, di cui alla stessa legge, in titoli emessi da soggetti appartenenti al gruppo cui appartiene la società di gestione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 (*omissis*).

(<sup>4</sup>) Legge 2 gennaio 1991, n. 1 «Disciplina dell'attività di intermediazione mobiliare e disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari».

Articolo 17 - Società fiduciarie.

1. Fino all'entrata in vigore della legge di riforma, le società fiduciarie possono svolgere l'attività di gestione di patrimoni mediante operazioni aventi per oggetto valori mobiliari, in nome proprio e per conto di terzi. Si applicano le disposizioni degli articoli 4 (*omissis*).

(<sup>5</sup>) Legge 9 gennaio 1991, n. 20 «Integrazioni e modifiche alla legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di imprese o enti assicurativi e in imprese o enti assicurativi».

Articolo 10 - Autorizzazione all'assunzione di partecipazioni di controllo nel capitale di imprese ed enti assicurativi.

2. Ai fini della presente legge il rapporto di controllo si considera esistente, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, anche quando un solo socio, o più soci attraverso la partecipazione a un sindacato di voto — nel qual caso ciascuno di essi è considerato controllante — possiedono più di un quarto del numero totale delle azioni ordinarie o delle quote ovvero più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa, sempreché non sussista un socio o un altro



sindacato di voto formato da altri soci con un maggior numero complessivo di azioni ordinarie o di quote o che disponga altrimenti del controllo sulla società. Costituisce sindacato di voto qualsiasi accordo tra soci che regola l'esercizio del voto. Ogni accordo che regola l'esercizio del voto deve essere, entro quarantott'ore dalla data di stipulazione, comunicato all'ISVAP.

(6) Testo unificato del d.d.l. C. 4521 e abbinati, recante «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese».

#### Articolo 3 - Definizione di gruppo imprenditoriale.

1. Si considerano ai fini della presente legge appartenenti a un gruppo imprenditoriale, ad esclusione di quelle che, considerate come un'unica impresa, non superano i limiti dimensionali di cui all'articolo 2:

- a) le società controllate e controllanti di cui all'articolo 2359 del codice civile;
- b) le società controllate e controllanti attraverso rapporti giuridici che conferiscano, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'attività di un'impresa;
- c) le imprese che comunque siano collegate, direttamente o indirettamente, tramite finanziarie, fiduciarie o società di comodo.

(7) Legge 10 ottobre 1990, n. 287 «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato».

#### Articolo 7 - Controllo.

1. Ai fini del presente titolo si ha controllo nei casi contemplati dall'articolo 2359 del codice civile ed inoltre in presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto dalle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa, anche attraverso:

- a) diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di un'impresa;
- b) diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi di un'impresa.

2. Il controllo è acquisito dalla persona o dalla impresa o dal gruppo di persone o di imprese:

- a) che siano titolari dei diritti o beneficiari dei contratti o soggetti degli altri rapporti giuridici suddetti;
- b) che, pur non essendo titolari di tali diritti o beneficiari di tali contratti o soggetti di tali rapporti giuridici, abbiano il potere di esercitare i diritti che ne derivano.

#### Articolo 27 - Partecipazione al capitale di enti creditizi.

2. Ai fini del presente titolo il rapporto di controllo si considera esistente, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, anche quando un solo socio, o più soci

attraverso la partecipazione a un sindacato di voto — nel qual caso ciascuno di essi è considerato controllante — possiedono più di un quarto del numero totale delle azioni ordinarie o delle quote ovvero più di un decimo se si tratta di società con azioni quotate in borsa, sempreché non sussista un socio o un altro sindacato di voto formato da altri soci con un maggior numero complessivo di azioni ordinarie o di quote o che disponga altrimenti del controllo sulla società. Costituisce sindacato di voto qualsiasi accordo tra soci che regola l'esercizio del voto deve essere comunicato alla Banca d'Italia entro 48 ore dalla data di stipulazione.

(<sup>8</sup>) Regolamento CEE (del Consiglio) 21 dicembre 1989, n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese.

Articolo 3 - Definizione della concentrazione.

3. Ai fini dell'applicazione del presente regolamento si ha controllo in presenza di diritti, contratti che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze un'influenza determinante sulle attività di un'impresa; trattasi in particolare di:

a) diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di un'impresa;

b) diritti o contratti che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi di un'impresa.

4. Il controllo è acquisito dalla persona o dalla impresa o dal gruppo di persone o di imprese:

a) che siano titolari dei diritti o beneficiari dei contratti suddetti: o

b) che, pur non essendo titolari di tali diritti o beneficiari di tali contratti, abbiano il potere di esercitare i diritti che ne derivano.

(<sup>9</sup>) Formulario relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione (G.U.C.E. L. n. 219/11 del 14 agosto 1990).

Capitolo 3 - Assetto proprietario e di controllo.

Per ognuna delle parti è richiesto un elenco di tutte le imprese appartenenti allo stesso gruppo. Indicare nell'elenco:

3.1. tutte le imprese controllate dalle parti, direttamente o indirettamente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3;

3.2. tutte le imprese o persone che controllano le parti, direttamente o indirettamente, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3;

3.3 per ciascuna impresa o persona di cui al punto 3.2., un elenco completo di tutte le imprese da essa controllate, direttamente o indirettamente, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3.

(*omissis*).

(<sup>10</sup>) Schema di decreto legislativo per l'attuazione della IV direttiva CEE (n. 78/660 del 25 luglio 1978) e per l'attuazione della VII direttiva CEE (n. 83/349 del 14 giugno 1983) presentato dal Governo alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere.

#### Articolo 1.

1. L'articolo 2359 del codice civile è sostituito dal seguente:

##### *Società controllate e società collegate:*

Sono considerate società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1 e 2 del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto terzi.

Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

#### Articolo 25 - Imprese obbligate a redigere il bilancio consolidato.

1. Le società per azioni, in accomandita per azioni, e a responsabilità limitata che controllano un'impresa debbono redigere il bilancio consolidato secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni degli articoli seguenti.

2. Lo stesso obbligo, hanno gli enti di cui all'articolo 2201 del codice civile, le società cooperative e le mutue assicuratrici che controllano una società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata.

#### Articolo 26 - Imprese controllate.

1. Agli effetti dell'articolo 25 sono considerate imprese controllate quelle indicate nei numeri 1 e 2 del primo comma dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Agli stessi effetti sono in ogni caso considerate controllate:

a) le imprese su cui un'altra ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge applicabile consenta tali contratti o clausole;

b) le imprese in cui un'altra, in base ad accordi con altri soci, controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto.

3. ai fini dell'applicazione del comma precedente si considerano anche i diritti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persone interposte; non si considerano quelli spettanti per conto terzi.

#### Articolo 37 - Consolidamento proporzionale alla partecipazione.

1. Possono essere incluse nel bilancio consolidato anche le imprese sulle quali un'impresa inclusa nel consolidamento abbia il controllo congiuntamente con altri soci ed in base ad accordi con essi, purché la partecipazione posseduta non sia inferiore alle percentuali indicate nell'articolo 2359, terzo comma, del codice civile.

2. In tal caso l'inclusione nel consolidamento avviene secondo il criterio della proporzione con la partecipazione posseduta.

(<sup>11</sup>) D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 - «Testo unico delle imposte sui redditi».

Articolo 76 - Norme generali sulle valutazioni.

5. I componenti del reddito derivanti da operazioni con società non residenti nel territorio dello Stato che — direttamente o indirettamente — controllano l'impresa o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa (*omissis*).

(<sup>12</sup>) P.D.L. C. 2889 «Disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni».

Articolo 11.

3. Ai fini dei calcoli delle percentuali di cui al comma 1 si tiene conto anche delle azioni possedute ed acquistate da società controllate o attraverso società fiduciarie, o per interposta persona, o attraverso l'acquisizione di azioni o quote di controllo di società non quotate che abbiano il controllo delle società quotate oggetto della disciplina prevista nel presente articolo.

Articolo 28.

4. Dopo la pubblicazione dell'offerta e per tutta la durata di questa è fatto divieto di effettuare contrattazioni, anche per interposta persona, dei titoli oggetto della medesima:

a) all'offerente, alle società che lo controllano, che ne sono controllate o che sono sottoposte a comune controllo, o che sono con esso collegate, e al mandatario eventualmente designato dall'offerente;

b) (*omissis*);

c) alla società emittente dei titoli che formano oggetto dell'offerta, nonché alle società controllanti, controllate, o che sono sottoposte a comune controllo, o collegate;

d) (*omissis*).

(<sup>13</sup>) D.D.L. C. 466-8 «Norme relative all'uso di informazioni riservate nelle operazioni in valori mobiliari e alla Commissione nazionale per le società e la borsa».

Articolo 5.

5. La pena è raddoppiata se i reati di cui ai commi 1 e 2 sono commessi dagli azionisti che anche di fatto esercitano il controllo della società, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile (*omissis*).

Articolo 6.

1. (*omissis*). Con lo stesso regolamento la CONSOB stabilisce le modalità, i termini e le condizioni dell'informativa al pubblico su tutte le notizie, i fatti, le statistiche e gli studi concernenti le società quotate e le loro controllanti, controllate o comunque collegate ai sensi del Titolo I della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ancorché non quotate, che abbiano un interesse per i soci, per i risparmiatori e per il corretto funzionamento del mercato.

(<sup>14</sup>) Legge 5 agosto 1981, n. 416 «Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria».

Articolo 1 - Titolarità delle imprese.

8° comma. Le persone fisiche e le società che controllano una società editrice di giornali quotidiani, anche attraverso intestazione fiduciaria delle azioni o delle quote o per interposta persona, devono darne comunicazione scritta alla società controllata e al servizio dell'editoria entro 30 giorni dal fatto o dal negozio che determina l'acquisizione del controllo. Costituisce controllo la sussistenza dei rapporti configurati come tali nell'articolo 2359 del codice civile. Si ritiene esistente, salvo prova contraria, l'influenza dominante prevista dal primo comma dell'articolo 2359 del codice civile quando ricorrano rapporti di carattere finanziario o organizzativo che consentono:

- a) la comunicazione degli utili o delle perdite;
- b) il coordinamento della gestione dell'impresa editrice con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune o ai fini di limitare la concorrenza tra le imprese stesse; ovvero
- c) una distribuzione degli utili o delle perdite diversa, quanto ai soggetti o alla misura, da quella che sarebbe avvenuta in assenza dei rapporti stessi; ovvero
- d) l'attribuzione di poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o dalle quote possedute; ovvero
- e) l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dei dirigenti delle imprese editrici nonché dei direttori delle testate editte.

Legge 6 agosto 1990, n. 223 «Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato».

Articolo 37 - Norme sulle società controllate e collegate.

1. Ai fini della presente legge costituiscono controllo e collegamento la sussistenza dei rapporti configurati come tali nell'articolo 2359 del codice civile. Anorché tali rapporti siano realizzati congiuntamente con altri soggetti tramite società direttamente o indirettamente controllate o tramite intestazione fiduciaria o mediante accordi parasociali. Si ritiene esistente, salvo prova contraria, l'influenza dominante prevista dal primo comma dell'articolo 2359 del codice civile quando ricorrano rapporti di carattere finanziario o organizzativo che consentano anche una sola delle seguenti attività:

- a) la comunicazione degli utili o delle perdite;
- b) il coordinamento della gestione dell'impresa radiotelevisiva con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune o ai fini di limitare la concorrenza tra le imprese stesse;
- c) una distribuzione degli utili o delle perdite diversa, quanto ai soggetti o alla misura, da quella che sarebbe avvenuta in assenza dei rapporti stessi;
- d) l'attribuzione di poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o dalle quote possedute;
- e) l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dei dirigenti delle imprese radio-televisive nonché dei direttori delle testate trasmesse.



## Aurelio Speciale

### *Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario*

I — Premessa; II — L'istituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie; II.1 Il carattere di specialità; II.2 La competenza della Commissione speciale; II.3 Il procedimento di costituzione. In particolare la disciplina delle sostituzioni; III — Le funzioni; III.1 Funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni conoscitive: in particolare le audizioni; III.2 Funzione consultiva; III.3 Funzione referente; IV — Considerazioni conclusive.

#### I. PREMESSA

La necessità avvertita in modo sempre più diffuso di dotarsi di strumenti che consentano l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ha condotto il legislatore ad individuare uno specifico disegno di legge che consentisse una unitaria valutazione dei provvedimenti comunitari cui si intende dare attuazione.

La legge del 9 marzo 1989, n. 86, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», che costituisce un rilevante risultato dell'attività legislativa della X legislatura, innovando al precedente sistema, introduce una nuova modalità di adeguamento all'ordinamento comunitario prevedendo uno specifico disegno di legge recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee». Valutando questo disegno di legge sotto il profilo del circuito Governo-Parlamento non può non rilevarsi che, superando il metodo di dare frammentariamente attuazione alle direttive, consente una unitaria valutazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo riferito alla materia comunitaria.

La relazione introduttiva del disegno di legge comunitaria realizza una informazione diretta al Parlamento su importanti aspetti dello sviluppo della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee; il contenuto tipico del disegno di legge comunitaria è definito dall'articolo 3 della legge n. 86 e l'articolo 4 precisa che il Governo presenta alle Camere, allegato a quel disegno di legge, un elenco delle direttive per l'attuazione delle quali chiede l'autorizzazione all'attuazione in via regolamentare, in tal modo consentendo una precisa informazione del Parlamento sulla reale portata dell'autorizzazione richiesta. L'articolo 4 fa salve le disposizioni di legge che consentono, per materie particolari, il recepimento di direttive mediante atti amministrativi e al disegno di legge comunitaria è allegato l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa.

Per quanto concerne l'aspetto della migliore informazione l'articolo 7 prevede la presentazione alle Camere da parte del Governo di una relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario.

La legge n. 86 introduce quindi nel rapporto Governo-Parlamento una nuova, specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa comunitaria prevedendo nel contempo un ampliamento del flusso di informazioni dirette alle Camere. A questa nuova strumentazione non poteva non corrispondere sul versante del regolamento della Camera un aggiornamento della disciplina del Capo XXVIII, «Delle procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali», della cui necessità si era consapevoli già al momento del varo del nuovo regolamento della Camera dei deputati del 1971 (<sup>1</sup>). Le modifiche sono dirette a consentire una più incisiva presenza della Camera nel processo di decisione dei più importanti atti comunitari, a creare uno specifico organo competente in materia comunitaria e, infine, a prevedere una nuova procedura per l'esame in Commissione di quel disegno di legge.

Le considerazioni che saranno svolte costituiscono un approfondimento degli ultimi due aspetti, relativi agli articoli 126 e 126-ter della novella regolamentare del 1990, volto ad individuare i primi problemi applicativi.



## II. L'ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER LE POLITICHE COMUNITARIE

### II.1 *Il carattere di specialità*

La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 18 luglio 1990, ha riguardato l'intero capo XXVIII: la parte più rilevante delle modifiche attengono, o sono in diretta connessione, alla previsione della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

La possibilità di costituire commissioni speciali è già prevista dal Regolamento all'articolo 22, comma 2, laddove si stabilisce che la Camera può sempre procedere alla costituzione di tali commissioni, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi. Ad una Commissione speciale faceva poi riferimento l'articolo 126, comma 2, prima della novella del luglio 1990, il quale stabiliva che per la trattazione di problemi delle Comunità interessanti più commissioni, e per l'esame in sede referente di provvedimenti legislativi riguardanti più settori dell'attività comunitaria, il Presidente della Camera poteva disporre la nomina di una Commissione speciale composta, di norma, da due deputati per ciascuna Commissione permanente e dai diciotto deputati componenti la delegazione al Parlamento europeo (quest'ultima parte dell'articolo 126, comma 2, era divenuta inapplicabile dopo l'entrata in vigore della legge 24 gennaio 1979, n. 18, «Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo»). Era quindi stata subito percepita la difficoltà di affidare ad una sola Commissione di merito quei provvedimenti legislativi e questa difficoltà aveva portato all'individuazione della facoltà, per il Presidente della Camera, di disporre la nomina di una Commissione speciale.

L'istituto della Commissione speciale è quindi noto al Regolamento e si caratterizza per il potere di deliberarne l'istituzione spettante all'Assemblea ovvero al Presidente della Camera; per la competenza, riguardante non materie ma specifici oggetti, e, infine, per lo svolgimento dell'attività che, per riguardare oggetti specifici, non può che essere limitata nel tempo. Nella attuazione del regolamento del 1971 sono state istituite nove commissioni speciali ed a ciascuna di esse è stato affidato il compito di esaminare singoli progetti di legge.

La Commissione in questione pur appartenendo al genere delle commissioni speciali se ne differenzia sotto diversi profili: la sua

istituzione è prevista dal regolamento; la competenza è definita per materia e, infine, l'attività della Commissione non è a termine. La «specialità» è stata ravvisata dal relatore sulla proposta di modifica al Regolamento nel rapporto con le commissioni permanenti: la natura «speciale» della Commissione, che significa anche sperimentale, ha consentito di creare un organismo che sostanzialmente non sottrae competenze alle commissioni permanenti, ma aggiunge agli elementi di valutazione di queste il profilo particolare — sempre più rilevante — della compatibilità della normativa interna con quella dell'ordinamento comunitario<sup>(2)</sup>. La sua previsione costituisce la modalità con la quale fare fronte alla difficoltà cui prima si è fatto cenno; la Commissione speciale ha ora carattere permanente ed a fronte di una competenza generale definita vi è un potere legislativo limitato sul piano delle funzioni e su quello dei poteri da esercitare in sede referente.

## II.2 *La competenza della Commissione speciale*

L'articolo 126, comma 3, alinea, individua la competenza generale della Commissione con riferimento agli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e della attuazione degli accordi comunitari. Tuttavia, al fine di ricostruire l'ambito di competenza della Commissione speciale vengono altresì in considerazione:

1) l'articolo 126, comma 3, lett. *b*), che demanda l'espressione di pareri, in talune ipotesi, limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria;

2) l'articolo 126-*ter*, comma 3, che, trattando del procedimento relativo al disegno di legge comunitaria, stabilisce che gli emendamenti approvati dalle singole commissioni sono inclusi nella relazione per l'Assemblea e si ritengono accolti dalla Commissione speciale salvo che questa non li respinga per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale.

La indicazione contenuta nel punto 1) è rilevante, pur versandosi in sede consultiva, posto che tale sede costituisce il riflesso della competenza primaria della Commissione, mentre, quanto al punto 2), l'obbligo di motivazione della reiezione degli emendamenti, pur

potendo essere solo parte della competenza più ampia spettante alla Commissione, rappresenta un considerevole elemento per la ricostruzione della stessa. A tale scopo possono essere formulate due ipotesi: può ritenersi che quanto indicato nell'articolo 126, comma 3, alinea, individui la competenza della Commissione speciale e quanto previsto nei punti 1) e 2) costituisca, in una linea di continuità, una specificazione; in particolare che per la sede consultiva si siano voluti sottolineare i profili di maggiore rilievo ai fini della valutazione da effettuare in quella sede e che per la reiezione degli emendamenti si sia voluta circoscrivere, attraverso l'obbligo di motivare, la possibilità di deliberare la reiezione degli emendamenti. Ovvero potrebbe ritenersi che la disposizione di cui all'articolo 126, comma 3, alinea, sia la formulazione giuridica diretta ad individuare il contenuto del combinato disposto delle disposizioni indicate nei punti 1) e 2).

In relazione all'alternativa prima indicata si osserva che l'articolo 126, comma 3, alinea, parla di «competenza generale» riferita agli «aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e della attuazione degli accordi comunitari». L'espressione sembra possa essere interpretata come riferentesi ai riflessi sull'ordinamento interno di quella attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e dell'attuazione degli accordi comunitari: riflessi che possono riguardare non solo la eliminazione di eventuali antinomie esistenti tra l'ordinamento interno e la normativa comunitaria, attraverso la soppressione o la modificazione di disposizioni, ma altresì la necessità di colmare vuoti legislativi, anche per quanto attiene alla organizzazione dello Stato. La disposizione in esame in altri termini appare riferirsi non solo a disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti ma anche a quelle necessarie per dare concreta attuazione a quegli atti, compresa l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative ed ai connessi aspetti finanziari, come la previsione di nuove spese o minori entrate.

L'individuazione di questa competenza generale risponde alle novità introdotte dalla legge n. 86 del 1989 sul versante dell'iniziativa legislativa del Governo e su quello delle procedure di informazione che consentono di incidere, attraverso gli strumenti di indirizzo, sull'esecutivo: aggiunge, infatti, subito la lettera a) del comma 3 dell'articolo 126 che la Commissione svolge funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo nella materia di propria competenza, ed è da ritenere che, quanto meno in questo caso, per essere

l'elencazione, di cui la lettera *a*) fa parte preceduta dall'espressione «in particolare» riferita al primo periodo dell'alea del comma 3, si sia inteso fare riferimento alla competenza come individuata in tale periodo, che, per ciò stesso, viene in tal modo riconfermata.

Quanto alla funzione consultiva, affidata alla Commissione dall'articolo 126, comma 3, lettera *b*), si rileva che questa esprime pareri: 1) sui progetti di legge e sugli schemi di decreti delegati concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee e successive modificazioni ed integrazioni; 2) sui progetti di legge e sugli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie e, in generale, su tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria. Lasciando per il momento insoluta la questione — che sarà successivamente esaminata — se la limitazione in sede consultiva ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria riguardi tutti i progetti indicati nel punto 2) ovvero quelli richiamati nel medesimo punto per secondi, sembra chiaro che almeno sui progetti di legge e sugli schemi di decreti delegati menzionati al punto 1) la funzione consultiva si espliciti in tutta la sua latitudine, e, conseguentemente, con riferimento alla competenza come individuata nell'alea del comma 3 dell'articolo 126. Ancora la lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 126 afferma la facoltà per la Commissione di procedere ad audizioni di Ministri e di dirigenti e rappresentanti di organismi ed amministrazioni pubbliche in relazione alle materie di propria competenza. In conclusione l'impianto dell'articolo 126 sembra fondato sulla competenza generale definita nell'alea del comma 3 e confermata in relazione alle funzioni di indirizzo e controllo esercitate nei confronti del Governo, nonché alle procedure di informazione.

Per le sedi relative al procedimento legislativo le funzioni attribuite alla Commissione speciale riflettono il particolare ruolo a questa assegnato; la competenza della stessa, infatti, non si sovrappone a quella delle commissioni permanenti e, conseguentemente, per i progetti di legge la funzione consultiva è in taluni casi limitata ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria e la funzione referente ad una sintesi dell'esame già svolto dalle commissioni di merito con un limitato potere decisionale.

Quindi, pur in presenza di una pluralità di riferimenti alla competenza della Commissione speciale, sembra possibile enucleare una definizione della stessa con riferimento agli aspetti ordinamentali della

attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e dell'attuazione degli accordi comunitari, nel senso prima precisato, indicati nell'articolo 126, comma 3, alinea, che trova successive specificazioni.

### II.3 *Il procedimento di costituzione. In particolare la disciplina delle sostituzioni*

L'articolo 126, che prevede l'istituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie, stabilisce al comma 1 che essa viene formata secondo le procedure previste dall'articolo 19 e che non si applica il divieto di cui al primo periodo del comma 3 del medesimo articolo (concernente il divieto per i deputati di fare parte di più di una Commissione, salvo i casi di sostituzione).

La disposizione è quindi volta a consentire che deputati facenti parte di altre commissioni entrino a comporre la Commissione speciale al fine di assicurare che i medesimi possano recare il contributo derivante dall'esperienza maturata nelle commissioni di settore: è da ritenere applicabile la facoltà di sostituzione prevista dall'articolo 19. Sorge tuttavia il quesito relativo all'applicabilità della limitazione della facoltà di sostituzione indicata dal comma 6 dell'articolo 19, il quale dispone che la stessa non è in alcun caso ammessa in sede consultiva per i deputati appartenenti alla Commissione cui è destinato il parere.

La *ratio* della disposizione va ricercata nella opportunità di evitare che lo stesso deputato, facente parte della Commissione chiamata ad esaminare nel merito un provvedimento, possa votare sulle proposte di parere che sul medesimo saranno formulate in sede consultiva presso altre commissioni. Tale disposizione non è oggetto di esclusione nell'articolo 126, potendosi quindi ipotizzarne la applicabilità.

Al riguardo non può non rilevarsi che le stesse modalità di costituzione della Commissione speciale realizzano in partenza quella situazione di duplicità di presenza nella Commissione speciale e nella Commissione di merito che quella limitazione di facoltà è diretta ad evitare. Se si è ritenuta non determinante una situazione di incompatibilità la duplice presenza prima ricordata, non sembrerebbe possibile distinguere a seconda che la causa che dà luogo a quella duplice presenza risieda nell'assegnazione originaria alla Commissione ovvero in una sostituzione.

Peraltro non può non rilevarsi in senso contrario che il richiamo all'articolo 19, e la relativa esclusione, attengono alle procedure di costituzione della Commissione speciale, e sono volte ad assicurare alla stessa la partecipazione di deputati provenienti da esperienze di commissioni diverse; una volta costituita la Commissione speciale o si ritiene inapplicabile il regime delle sostituzioni o lo si ritiene applicabile. In quest'ultimo caso esso dovrebbe poter trovare applicazione nel suo insieme senza possibilità di eccettuare una disposizione in assenza di una espressa indicazione in tal senso, a nulla valendo opporre sul punto della irrilevanza della causa che dà luogo alla situazione di duplice presenza atteso che, diversamente, si dovrebbe ritenere inapplicabile la limitazione in questione tra commissioni, posto che uno stesso deputato può far parte di due commissioni, in una come membro effettivo ed in un'altra, ad esempio, come sostituto permanente di un deputato componente il Governo, ed in tale situazione non si è ritenuto per un altro deputato facente parte della Commissione alla quale è destinato il parere non operativa la limitazione di facoltà in questione.

### III. LE FUNZIONI

#### III.1 *Le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni conoscitive: in particolare le audizioni*

Il comma 2 dell'articolo 126 stabilisce che si applicano alla Commissione speciale le disposizioni relative alla costituzione, ai poteri ed all'attività delle commissioni permanenti in sede diversa da quella legislativa o redigente; è quindi operata una sostanziale parificazione alle commissioni permanenti e la indicazione delle funzioni contenute nel comma 3 ha carattere esemplificativo e non esaustivo<sup>(3)</sup>. Resta tuttavia preclusa alla Commissione speciale la possibilità di espletare la funzione redigente ovvero quella legislativa.

Il comma 3 dell'articolo 126, definito l'ambito della competenza, enuclea in particolare un insieme di funzioni: la Commissione svolge funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo nelle materie di propria competenza (lett. a, comma 3, dell'articolo 126) ed esamina le relazioni presentate dal Governo sulle Comunità e redige proprie relazioni per l'Assemblea (lett. c, comma 3, dell'articolo 126).

La lettera *d*) prevede che la Commissione possa procedere ad audizioni di Ministri e di dirigenti e rappresentanti di organismi ed amministrazioni pubbliche in relazione alle materie di propria competenza. La disposizione pone problemi interpretativi per quanto concerne la individuazione dell'ambito dei soggetti da audire e la definizione della procedura da attivare per lo svolgimento delle audizioni. In linea generale sembra potersi affermare che la disposizione sia volta ad estendere la possibilità di utilizzazione delle audizioni di cui all'articolo 143 che già oggi consente quella di dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Infatti, l'articolo 126, comma 3, lettera *d*), non utilizza l'espressione prevista dall'articolo 143, comma 2, né fa ad esso riferimento, introducendo viceversa una nuova dizione «organismi ed amministrazioni pubbliche» il cui contenuto è da approfondire. Essa sembra tale da ricomprendere ma non da esaurirsi nel concetto di Stato e di ente pubblico; al riguardo non può non rilevarsi in primo luogo che il termine «organismo» sembra fare riferimento anche a soggetti non dotati di personalità giuridica e, in secondo luogo, che la pubblicità di una amministrazione non si ricava dalla sua riferibilità a un soggetto-persona giuridica pubblica: «l'amministrazione pubblica non solo non è amministrazione dello Stato, ma non è neppure, necessariamente, l'amministrazione di un soggetto pubblico, né, necessariamente, l'amministrazione di un soggetto» «L'amministrazione — .... — è in funzione di interessi collettivi. Questi agiscono, rispetto all'amministrazione, non in forma di limiti o di vincoli esterni, ma come limiti interni. In altre parole gli interessi pubblici rappresentano un fine, indicato dalla norma, che deve essere necessariamente perseguito»<sup>(4)</sup>. Oltre al dato testuale sembra doversi considerare che la specificità e la particolare complessità dei compiti affidati alla Commissione speciale siano tali da aver suggerito l'opportunità di ricondurre nell'alveo delle audizioni formali quelle che, diversamente, sarebbero rimaste nell'ambito della informalità (salvo, ovviamente, il ricorso al diverso strumento dell'indagine conoscitiva). Vi è da notare inoltre che l'espressione «organismi pubblici» ricorre anche nella più recente legislazione: ad esempio la legge 29 ottobre 1984, n. 720, «Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici», obbliga gli enti e gli organismi pubblici, indicati nella tabella A annessa a quella legge, alla costituzione di contabilità speciali. Inoltre la legge 10 ot-

tobre 1990, n. 287, «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato», istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che sembra potersi far rientrare nell'ambito degli organismi pubblici.

Quanto alla procedura da attivare per lo svolgimento delle audizioni è da ritenere, in base al richiamo recato dal comma 2 dell'articolo 126, che solo per l'audizione dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo sia necessaria l'autorizzazione del Ministro, secondo quanto previsto dall'articolo 143, comma 2.

A diversa conclusione dovrebbe pervenirsi qualora si ritenga che l'individuazione dell'ambito dei soggetti da audire in base all'articolo 126 si connetta alla procedura da attivare per lo svolgimento delle audizioni. In altri termini se le audizioni previste dall'articolo 126 devono essere inquadrare nell'ambito dello schema di cui all'articolo 143, comma 2, in quanto l'intervento dei soggetti indicati dall'articolo 126 deve comunque essere oggetto di autorizzazione del Ministro competente, gli organismi pubblici ai quali questo fa riferimento dovranno raccordarsi con lo Stato in una posizione tale per cui l'audizione dei relativi dirigenti e rappresentanti richieda quella autorizzazione.

Nella attività conoscitiva della Commissione si inseriscono poi le attività previste dall'articolo 126, comma 3, lett. e), e comma 4, proprie della Commissione speciale.

La prima disposizione prevede che la Commissione possa promuovere, previa autorizzazione del Presidente della Camera, incontri con delegazioni del Parlamento europeo, ovvero con suoi singoli membri. La novità del termine «incontri» sembra sottendere che, a differenza di quanto avviene nelle audizioni che vedono le commissioni in una posizione di acquisizione di informazioni, si realizzi in quella sede uno scambio di conoscenze. È altresì rilevante che gli incontri possano aver luogo non solo con le delegazioni ma anche con singoli membri del Parlamento europeo. Quanto alla pubblicità da assicurare a tali incontri è da ritenere che questa debba seguire il regime previsto per le audizioni di cui all'articolo 143. La seconda disposizione opportunamente prevede, in relazione ai cicli semestrali della Presidenza della Comunità europea, che la Commissione incontri una delegazione composta dai rappresentanti italiani al Parlamento europeo che rivestano la carica di membro degli uffici di Presidenza del



Parlamento, delle commissioni e dei Gruppi parlamentari; in tale sede potranno essere acquisiti rilevanti elementi informativi sull'attività del Parlamento europeo anche in vista di iniziative da parte della stessa Commissione speciale.

### III.2 *La funzione consultiva*

La lettera *b*) del comma 3 dell'articolo 126 individua la funzione consultiva che la Commissione è chiamata a svolgere; essa esprime parere: 1) sui progetti di legge e sugli schemi di decreti delegati concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee e successive modificazioni ed integrazioni e 2) sui progetti di legge e sugli schemi di decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie e, in generale, su tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria. Viene in tal modo individuata la funzione consultiva e diversi parametri in relazione all'oggetto della stessa. Per gli atti di cui al punto 1) il parametro sembra essere costituito dalla competenza generale; per gli atti di cui al punto 2) appare necessaria una ulteriore distinzione. Mentre infatti per i progetti di legge e per gli schemi di decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie il criterio di valutazione sembra essere ancora costituito dalla competenza generale propria della Commissione, per i restanti progetti di legge la funzione consultiva è esercitata limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria.

Al riguardo sovviene la decisione del Presidente della Camera in occasione della riunione della Giunta per il regolamento del 20 novembre 1990 che, riassumendo le linee del dibattito svoltosi, ha chiarito che il parere sugli schemi di decreti delegati di attuazione della normativa comunitaria ha ad oggetto la competenza propria della Commissione speciale che «coinvolge sia gli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti della CEE, sia la compatibilità con la normativa comunitaria del singolo decreto delegato»<sup>(5)</sup>; sembra pertanto potersi desumere che la limitazione dell'attività consultiva della Commissione speciale ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria abbia valore solo per i progetti di legge indicati per secondi nel precedente punto 2.

La competenza della Commissione speciale è concorrente e resta, quindi, da chiarire il rapporto che si determina tra questa e le commissioni permanenti allorché il parere che le commissioni sono chiamate ad esprimere ha rilevanza esterna, potendosi porre in tale ipotesi un problema di compatibilità tra i pareri. Al riguardo potrebbe ipotizzarsi un procedimento volto all'espressione del parere da parte di una Commissione permanente nel quale si inserisca un sub-procedimento volto all'espressione di un parere da parte della Commissione speciale, o viceversa; ovvero il deferimento dell'espressione del parere a commissioni congiunte (Commissione permanente e Commissione speciale), soluzione che porrebbe problemi sotto l'aspetto della composizione, o, infine, l'espressione di due distinti pareri da parte della Commissione di merito e della Commissione speciale.

Nella ricordata seduta del 20 novembre 1990 della Giunta per il regolamento il Presidente della Camera ha chiarito che la soluzione da adottare è l'ultima indicata: il parere della Commissione speciale si aggiunge quindi a quello delle commissioni di settore.

### III.3 *La funzione referente*

L'articolo 126-ter prevede una specifica procedura per l'esame in sede referente in Commissione del disegno di legge comunitaria: sono previsti termini ed un particolare ruolo è riconosciuto alle commissioni competenti per materia. Nella relazione che accompagna la proposta di modifica del regolamento si chiarisce che viene proposto «uno schema di approvazione tale da coinvolgere una molteplicità di soggetti, senza ledere le competenze proprie di ciascuna Commissione di merito: il procedimento viene ad assumere alcune somiglianze con quello già sperimentato a proposito della legge finanziaria e della legge di bilancio, prevedendosi una sorta di "sessione comunitaria" della durata di quarantacinque giorni nella quale dapprima le singole commissioni permanenti ed in seguito la Commissione speciale risultano impegnate nell'esame del disegno di legge comunitaria»<sup>(6)</sup>. Come evidenziato nella relazione l'analogia con la «sessione di bilancio» è limitata: ed infatti la disciplina in esame riguarda il procedimento in sede referente in Commissione ed in ogni caso non sono previste disposizioni che connettano a quell'esame riflessi sulla organizzazione dei lavori delle commissioni e dell'Assemblea.

Il progetto di legge in questione è assegnato in sede referente alla Commissione speciale e, per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle commissioni competenti per materia: si avrà modo di rilevare come il potere referente attribuito a quell'organo sia sostanzialmente limitato. Le singole commissioni esaminano, entro i quindici giorni successivi all'assegnazione, le parti del disegno di legge di propria competenza e concludono con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore che partecipa, per riferirvi, alle sedute della Commissione speciale; nello stesso termine sono trasmesse le relazioni di minoranza presentate in Commissione. La mancata conclusione dell'esame non ha effetto ostativo rispetto al seguito dell'esame del disegno di legge ad opera della Commissione speciale ed infatti è previsto che, trascorso il termine indicato, questa possa in ogni caso procedere nell'esame del disegno di legge. Le commissioni di merito oltre a deliberare la relazione conclusiva sul disegno di legge comunitaria possono approvare emendamenti: a queste proposte di modifica del testo è attribuito un particolare valore, atteso che esse si ritengono accolte dalla Commissione speciale salvo che questa non li respinga per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale.

In altri termini tutti gli emendamenti elaborati dalle commissioni permanenti nell'ambito delle rispettive politiche di settore confluiscono presso la Commissione speciale che ha riguardo ad essi un potere decisionale limitato nel senso ora indicato. La disposizione prevede quindi per la prima volta uno specifico obbligo di motivazione di una deliberazione gravante su di un organo. Un riferimento alla necessità di esplicitare le motivazioni — peraltro non tipizzate — di una decisione è indicato nell'articolo 121, comma 2, il quale stabilisce che allorché la Commissione bilancio non accolga le proposte delle commissioni competenti per materia ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.

La Commissione speciale, che assolve ad una funzione di coordinamento rispetto alle commissioni permanenti è, quindi, titolare di un limitato potere di modificazione del testo al suo esame. Nella ricordata riunione della Giunta del regolamento del 20 novembre 1990 il Presidente della Camera, riassumendo le linee emerse nel corso del dibattito, ha chiarito che la Commissione speciale deve «limitarsi ad esaminare, ai fini della eventuale approvazione e delle conseguenti modificazioni del testo, solo quegli emendamenti che

si fondino su motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o di coordinamento generale, anche allorché riguardino parti del testo non modificate dalle commissioni di settore». Il Presidente della Camera ha altresì chiarito in quella riunione che «Gli emendamenti diretti ad introdurre materie nuove o comunque attinenti al merito del testo devono essere presentati nelle commissioni di settore; qualora siano presentati nella Commissione speciale, tale Commissione potrà, se lo ritenga opportuno, inviarli alle commissioni competenti per materia al fine di acquisire su di essi il necessario parere nel termine che sarà fissato dal Presidente della Camera ovvero — in linea generale — sollecitare le commissioni di merito ad esaminare le questioni da essi proposte» (7). Viene in tal modo rimessa ad una valutazione di opportunità della Commissione speciale l'invio di quegli emendamenti presso la stessa presentati al fine di acquisire i pareri delle commissioni di settore e sembra potersi ritenere che sui medesimi la Commissione speciale svolga la funzione referente senza che le relative deliberazioni siano assoggettate all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 126-ter, comma 3.

L'obbligo di motivare la reiezione previsto dal comma 3 dell'articolo 126-ter sembra non sia coesistente alla relativa delibera. In questo caso infatti si potrebbe pervenire a ritenere che per valutare l'adempimento di un obbligo di tal fatta tutti gli emendamenti presentati debbano comunque essere esaminati e votati, ciò che potrebbe apparire in contrasto con la relativa mancanza di ritualità che per prassi costante caratterizza la sede referente. Non sussiste in tale sede un obbligo di esame degli emendamenti presentati, potendo, in ipotesi, il Presidente di Commissione, dopo un ampio svolgimento del dibattito di carattere generale, ritenere sufficientemente istruito il progetto di legge e, conseguentemente, chiamare la Commissione a pronunciarsi sul medesimo, e non sembra che l'introduzione di un obbligo quale quello ora prospettato possa essere indirettamente introdotto dall'obbligo di motivazione. Se si dovesse quindi ritenere che l'obbligo di esaminare e votare tutti gli emendamenti non sia stato introdotto, ne conseguirebbe che la Commissione speciale potrebbe limitarsi a dare mandato al relatore di riferire favorevolmente in Assemblea, comportando questa delibera, come per prassi costante si ritiene, reiezione degli emendamenti presentati, così come potrebbe respingere taluni emendamenti senza motivare: in ambedue i casi si potrebbe porre il problema dell'inottemperanza dell'obbligo

di motivare la reiezione ma non quello della validità della deliberazione. Vale a dire che in assenza di specifiche disposizioni non sembra possibile ritenere che si sia inteso innovare in modo così rilevante sulla relativa mancanza di ritualità che caratterizza lo svolgimento del procedimento in sede referente.

L'ipotesi in questione si è in concreto posta nel corso dell'esame per la prima volta in Assemblea del disegno di legge comunitaria atteso che la Commissione speciale aveva deliberato di dare mandato al relatore di riferire favorevolmente sul testo del disegno di legge senza tuttavia procedere alla reiezione esplicita degli emendamenti. In Assemblea, è stato formulato il rilievo, con un richiamo sull'ordine dei lavori, che tale circostanza, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 126-ter, comma 3, determinava l'automatica inclusione nel testo base di quegli emendamenti<sup>(8)</sup>.

La Presidenza della Camera ha successivamente chiarito che la Commissione, adottando siffatta decisione, si è chiaramente pronunciata sul testo base da sottoporre all'Assemblea, anche se motivi di urgenza possono avere indotto la Commissione ad un esame sommario e quindi ad una implicita e complessiva reiezione delle proposte delle commissioni di merito, sia pure con riserva di riesame durante la discussione in Assemblea. La Presidenza della Camera ha altresì chiarito che in assenza di una inequivoca previsione regolamentare e basandosi esclusivamente sulla esistenza di limiti al potere decisionale della Commissione speciale, sembra azzardato sostenere che gli emendamenti approvati dalle commissioni di settore siano inclusi in modo automatico nel testo base per l'Assemblea, essendo comunque necessaria una pronuncia della Commissione competente a riferire in modo complessivo ed unitario sul testo del disegno di legge<sup>(9)</sup>.

Se quindi la deliberazione di dare mandato al relatore di riferire favorevolmente implica reiezione degli emendamenti sembra potersi ritenere che tanto più una reiezione non motivata produca comunque l'effetto ad essa proprio salvo l'inottemperanza dell'obbligo di motivazione, che compete al Presidente della Commissione far rispettare.

Nei trenta giorni successivi al termine assegnato alle commissioni permanenti, la Commissione speciale conclude il proprio esame con una relazione generale per l'Assemblea, alla quale sono allegate le relazioni di maggioranza delle commissioni di cui al comma 2, che possono essere illustrate in Assemblea dai rispettivi relatori.

#### IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nei paragrafi precedenti sono stati esaminati taluni problemi che pone l'applicazione della novella regolamentare del Capo XXVIII. Al di là di questi resta il dato della diversa strumentazione che il regolamento prevede per l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario che, individuato un apposito organo per la trattazione della materia comunitaria, sembra muoversi lungo due direttrici: il rafforzamento degli strumenti di indirizzo politico; l'individuazione di una specifica procedura per l'esame del disegno di legge comunitaria. La prima va vista nella prospettiva del superamento di quello che è stato definito il deficit di democrazia delle decisioni assunte in sede comunitaria; la seconda corrisponde alla novità dell'introduzione del disegno di legge comunitaria, strumento per dare corso, in un unico atto annuale, all'attuazione degli obblighi comunitari. Questa scelta sembra possa trovare supporto, in prospettiva, in una articolazione maggiormente completa delle disposizioni regolamentari che disciplinano l'*iter* di quel disegno di legge, potendosi prevedere una scansione temporale anche per l'esame in Assemblea e la definizione di tempi certi per l'esame degli eventuali progetti di legge che valgano a integrare l'attuazione nell'ordinamento degli obblighi comunitari. In presenza di un nuovo atto di iniziativa legislativa del Governo a contenuto tipico ed a cadenza annuale appare possibile, in analogia con quanto avviene con i disegni di legge finanziaria e di bilancio, un ripensamento nel senso ora prospettato.

Sin da ora non può tuttavia non rilevarsi che le specifiche discipline dei procedimenti in sede referente in Commissione per i disegni di legge di bilancio e finanziaria ed ora per il disegno di legge comunitaria rappresentano la manifestazione della necessità di una più incisiva presenza delle singole commissioni, e quindi delle relative politiche di settore, nel procedimento legislativo, della quale è anche manifestazione, sotto altro profilo, l'attribuzione, di volta in volta, di un carattere rinforzato ai pareri espressi da commissioni diverse dalla I Affari costituzionali, V Bilancio e XI Lavoro.

## Note

(1) Cfr. Relazione della Giunta per il Regolamento sul progetto di nuovo regolamento. Relatori: Bozzi, Luzzato e Rognoni. In «Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori», Camera dei deputati, Segretariato generale, pag. 20.

(2) Cfr. Relazione sulla proposta di modificazione al Regolamento (articoli 125, 126, 127 e aggiunta degli articoli 126-*bis*, 126-*ter*, 127-*bis*: riforma del Capo XXVIII «Delle procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali» e istituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie) presentata dalla Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 26).

(3) A conferma del carattere esemplificativo dell'elencazione si ricorda che la Commissione speciale per le politiche comunitarie, nella seduta del 10 gennaio 1991, ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla «fase ascendente» del processo normativo comunitario.

(4) Cfr. CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, 1989, pp. 27 e 28.

(5) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 novembre 1990.

(6) Cfr. Relazione sulla proposta di modificazione al regolamento (articoli 125, 126, 127 e aggiunta degli articoli 126-*bis*, 126-*ter*, 127-*bis*: riforma del capo XXVIII «Delle procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali» e istituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie) presentata dalla Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 26).

(7) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 novembre 1990.

(8) Cfr. Resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 novembre 1990, pp. 6 e seg.

(9) Cfr. Resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 4 dicembre 1990, p. 6.





Antonio Casu

*Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo*

1 — Il parere parlamentare su atti del Governo quale espressione della funzione di controllo del Parlamento; 2 — In particolare: i pareri sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma; 3 — Il procedimento parlamentare: a) fase preparatoria, b) fase istruttoria, c) fase decisoria; 4 — Il parere: principali problematiche; 5 — Tendenze e prospettive.

1 — *Il parere parlamentare su atti del Governo quale espressione della funzione di controllo del Parlamento*

L'espressione di pareri su atti del Governo rappresenta certamente una delle principali manifestazioni della funzione di controllo del Parlamento nei confronti dell'esecutivo. Una funzione che costituisce, per un verso, il corollario necessario ed imprescindibile del principio della separazione dei poteri e, per l'altro verso, vanta una significativa primogenitura nei confronti delle altre funzioni imputate al potere legislativo, poiché è sul controllo esplicito sulla legge di bilancio predisposta dal Governo che si fonda storicamente il rapporto fiduciario tra i due organi, origine ed essenza del parlamentarismo.

Inoltre, quale che sia il concreto confronto dialettico tra legislativo ed esecutivo, la funzione di controllo resta un fondamentale presidio del Parlamento, uno degli indicatori più attendibili della funzionalità del sistema. Ciò è vero, infatti, sia nel caso in cui il concreto assetto dei rapporti tra i due poteri all'interno del sistema politico spinga verso un modello di Parlamento «decisionale», in cui sono prevalenti gli strumenti di controllo-direzione, volti a influenzare o condizionare le scelte del Governo, corollari necessari dell'attività di codeterminazione dell'indirizzo politico, sia nel caso di Parlamento «ratificatorio», al quale sono invece più propri istituti di controllo-verifica, di indole preminentemente sanzionatoria nei confronti dell'operato dell'esecutivo.

Su questa basilare dicotomia trovano fondamento i controlli, rispettivamente preventivi e successivi, presenti nel sistema, dei quali

alcuni consacrati nella Carta costituzionale ed altri rinviati all'ordinamento parlamentare. Sono esempi di controllo-verifica (successivo): l'approvazione del rendiconto consuntivo annuale, la conversione dei decreti-legge, la ratifica dei trattati internazionali; ma anche gli strumenti di sindacato ispettivo, le inchieste parlamentari nonché le audizioni in Commissione dei rappresentanti del Governo e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Tali audizioni, però, quanto al loro effettivo contenuto e svolgimento, possono anche ascrivere alla categoria del controllo-direzione, della quale tuttavia l'esempio più illuminante è costituito proprio dal parere, preventivo, su atti governativi di nomina o di diversa natura. Un istituto, questo, che si afferma verso la metà degli anni '70, attraverso un processo di cui meritano di essere segnalate le tappe salienti, costituite, in primo luogo, dall'approvazione, da parte della Commissione finanze e tesoro della Camera, di una risoluzione che impegnava il Governo a comunicare alla stessa le nomine dei dirigenti degli istituti sottoposti alla vigilanza dell'esecutivo, indicando altresì criteri e metodi seguiti nelle designazioni; in secondo luogo, dall'articolo 33 della legge n. 70 del 1975, che obbliga il Governo a comunicare al Parlamento le nomine dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici parastatali, motivando le scelte ed esibendo i relativi *curricula*; ed infine dall'articolo 43 della legge n. 675 del 1977, sulla ristrutturazione e riconversione industriale, con la quale è tenuto a comunicare le proposte di nomina di presidenti e vicepresidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali ad una Commissione bicamerale, la quale si pronuncia nei venti giorni successivi.

Il processo sinteticamente descritto culmina con l'entrata in vigore, giusto tredici anni or sono, della legge n. 14 del 1978, istitutiva del controllo parlamentare sugli enti pubblici.

Come è noto i regolamenti delle due Camere hanno provveduto a disciplinare il controllo parlamentare sugli atti del Governo integrando i rispettivi regolamenti con due norme, il comma 4 dell'articolo 143 del regolamento della Camera e l'articolo 139-*bis* del regolamento del Senato, che rappresentano — unitamente alla prassi e alla giurisprudenza parlamentari — una risposta immediata alle esigenze poste dalla legge sulle nomine e codificano l'ingresso delle relative nuove funzioni nell'ordinamento parlamentare.

Pur non essendo possibile in questa sede procedere ad una catalogazione sistematica dei pareri richiesti ed espressi, può comunque

essere utile ricordare, tra i primi casi di maggior rilievo, gli articoli 5 e 7 della legge n. 382 del 1978 che, nel sancire i principi della disciplina militare, prevedeva analogo parere sugli schemi dei regolamenti di disciplina e di rappresentanza militare; la legge finanziaria per il 1979 (legge n. 843 del 1978), che stabiliva il parere parlamentare sui piani straordinari d'intervento in materia di opere pubbliche; nonché l'articolo 25 della legge n. 18 del 1979 (la legge elettorale europea), che istituiva il parere parlamentare sulle note verbali recettive degli accordi tra il Governo italiano e quelli degli altri Paesi della Comunità economica europea diretti a garantire la libertà di voto degli italiani all'estero in relazione all'elezione del Parlamento europeo.

Tra gli ultimi casi più significativi vanno altresì annoverati l'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988 — recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri—, che vincola l'esecutivo a richiedere il parere delle Camere sia sugli originari schemi dei decreti delegati qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, sia sui testi definitivi, recanti osservazioni ed eventuali modificazioni apportate a seguito del dibattito presso le competenti commissioni parlamentari circa la corrispondenza tra i predetti schemi ed i principi e criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione; la legge n. 436 del 1988, che istituisce per la prima volta in Italia una forma di controllo sulla spesa militare (e per la quale si rinvia al successivo paragrafo); ed infine la legge n. 86 del 1989 (la cosiddetta legge La Pergola), che sottopone al vaglio parlamentare lo schema di decreto attuativo, in via regolamentare, delle direttive o delle raccomandazioni emanate in sede comunitaria.

## 2 — *In particolare: i pareri sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma*

Come si può notare da questi sia pur inesaustivi riferimenti, vi è una significativa costanza nel ricorso al parere parlamentare in quegli ambiti nei quali, ed è il caso della difesa e dei rapporti con l'ordinamento comunitario, il nostro Paese è vincolato ad impegni assunti in sede internazionale e si inserisce in processi gradualì, ma progressivi, di integrazione sovrastatale.

Da questo angolo di visuale acquista un rilievo tutto particolare la citata legge 4 ottobre 1988, n. 436, la quale dispone che i programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, qualora debbano essere finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio (tranne i piani di spesa destinati al completamento dei programmi pluriennali finanziati nei precedenti esercizi con leggi speciali, i quali, qualora non richiedano finanziamenti suppletivi, sono allegati allo stato di previsione del Ministero della difesa e quindi sottoposti all'esame del Parlamento durante la sessione di bilancio), siano approvati con decreto del Ministro della difesa previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimersi entro trenta giorni dalla richiesta.

L'infruttuoso decorso di tale termine implica che le predette Commissioni «non reputino di dover esprimere alcun parere». A prescindere dall'individuazione di questa singolare forma di «silenzio-astensione», e da vari problemi in ordine alla reale vincolatività del parere parlamentare nei confronti del Governo, la competenza istituita dalla legge n. 436 ha conferito alle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento il maggior onere nell'ambito delle attività riconducibili alla funzione di controllo.

Infatti, nei 27 mesi intercorrenti dalla data di entrata in vigore della legge n. 436 fino al 31 dicembre 1990, le richieste di pareri assegnate alle Commissioni difesa di Camera e Senato rappresentano la quota più significativa ed onerosa rispetto ad ogni altra richiesta di parere su atti del Governo. Nell'arco temporale considerato, su un totale di 27 richieste di parere, ben 19 concernevano sistemi d'arma, 7 riguardavano nomine e 2 attenevano ad atti diversi.

### 3 — *Il procedimento parlamentare: a) fase preparatoria, b) fase istruttoria, c) fase decisoria*

Il procedimento parlamentare, che ricalca per grandi linee quello proprio della sede consultiva ordinaria, da cui si discosta solo in ragione della specificità dell'istituto in esame, può essere convenzionalmente periodizzato in tre fasi: la fase preparatoria, quella istruttoria e quella decisoria.

## a) fase preparatoria

L'ingresso nell'ordinamento parlamentare delle richieste di parere — con il quale si apre la fase preparatoria — avviene mediante contemporanea *presentazione* alle Presidenze dei due rami del Parlamento, le quali ne danno apposita *comunicazione* alle rispettive Assemblee alla prima seduta successiva alla presentazione della richiesta e, contestualmente, provvedono all'*assegnazione* alle competenti Commissioni. Tale assegnazione avviene d'intesa tra gli uffici preposti alla programmazione dei lavori parlamentari delle due Camere, temperando l'indifferibile esigenza di immediatezza con l'altra, altrettanto importante, di attuazione sostanziale dell'attività di controllo, e tenendo quindi conto sia del programma e del calendario dei lavori sia, in particolare, dell'imminenza dei periodi di aggiornamento dei lavori stessi.

Le predette Commissioni sono chiamate ad esprimersi entro un termine certo (generalmente identico per le due Camere), che, se indicato nella legge di riferimento, decorre (*dies a quo*) dalla data di presentazione della richiesta alle Camere (con ciò intendendosi la data del protocollo, per escludere l'ipotetica alea della trasmissione), altrimenti, qualora la legge non vi faccia cenno, dalla data di assegnazione in Commissione, in ossequio all'autonomia organizzativa dei due rami del Parlamento.

È solo in questa seconda fattispecie che si sostanzia l'attività di coordinamento tra le due Presidenze, prima richiamata, che implica una sia pur limitata discrezionalità. Per queste ragioni non sembra condivisibile la prassi invalsa al Senato secondo cui, anche in presenza di un termine iniziale indicato dalla legge (come nel caso della legge n. 436 del 1988), il necessario rinvio alle modalità attuative previste dai regolamenti parlamentari comporta comunque la decorrenza dall'assegnazione.

Quanto al *dies ad quem*, se è indicato dalla legge che prescrive il parere parlamentare, le Presidenze lo recepiscono direttamente, altrimenti, in assenza di apposita previsione legislativa, ne stabiliscono uno, d'intesa. Qualora però si tratti di un parere su un atto di nomina, il termine finale è espressamente indicato dai regolamenti parlamentari in venti giorni ed è prorogabile una sola volta per non più di dieci giorni. La richiesta in tal senso, opportunamente motivata,

è rivolta per iscritto dai Presidenti delle Commissioni interessate alle Presidenze d'Assemblea. Al Senato, è espressamente previsto che tale richiesta sia presentata almeno tre giorni prima della scadenza del termine.

Non appena assegnata, avviene l'*inserimento nel programma e nel calendario dei lavori della Commissione*, eventualmente anche provvedendo ad una loro formale integrazione o modifica, qualora l'uno o l'altro siano già divenuti impegnativi.

Il Presidente della Commissione, nell'esercizio delle sue peculiari prerogative, può quindi procedere alla *nomina del relatore*, scegliendolo tra i membri della Commissione, ovvero riservare a sè tale incarico.

Con la calendarizzazione della richiesta di parere e la nomina del relatore si chiude la fase preparatoria, a cui consegue un'attività istruttoria di natura informale durante la quale il relatore, non solo valendosi del contributo degli uffici ma anche, se necessario, ricorrendo a valutazioni ed esperienze anche esterne, mette a punto la relazione che apre la fase dell'esame formale, la quale può svolgersi direttamente nel plenum ovvero in Comitato permanente.

#### *b) fase istruttoria*

Un esempio di *procedimento decentrato* si ritrova nella recente esperienza della Commissione difesa della Camera, che ha provveduto, nel gennaio 1989, a costituire un Comitato permanente con competenza mista, sia per l'espressione di pareri riferiti a progetti di legge assegnati in via primaria ad altre commissioni sia per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui alla legge n. 436. Mentre nella prima fattispecie il Comitato ha seguito la prassi vigente in tema di comitati pareri, giungendo fino all'espressione del parere stesso, nella seconda si è limitato all'attività istruttoria, rimettendo al plenum la deliberazione sulla proposta di parere formulata dal relatore e approvata dal Comitato.

Nonostante sia sorta questione in proposito, quest'ultima soluzione appare assolutamente corretta, ed anzi l'unica praticabile. Infatti i pareri espressi in sede consultiva e quelli su atti del Governo hanno indole e funzioni assolutamente differenti. Mentre nel primo caso l'espressione del parere è solo il momento culminante di un sub-

procedimento interno che affluisce nel procedimento legislativo ordinario, il cui atto finale è la legge; il parere su un atto del Governo è esso stesso atto terminale della relativa procedura, ha rilevanza esterna, essendo rivolto ad altro organo costituzionale, e, per queste ragioni, deve costituire una manifestazione di volontà chiaramente imputabile al collegio, non essendo sufficiente quella di singole sue articolazioni. Non si può quindi che apprezzare l'esplicita indicazione della Giunta per il regolamento del Senato (nel suo parere del 13 giugno 1978, cui si farà più volte riferimento), secondo la quale: «la deliberazione sul parere è sempre adottata dalla Commissione plenaria».

Di fatto, però, il Comitato — che data la sua natura servente agisce in modo deformalizzato — può agevolmente accollarsi tutto l'esame e riservare alla Commissione il solo voto finale, poichè la sua attività è regolata da una fondamentale clausola di garanzia, e cioè la facoltà di uno qualunque dei membri della Commissione, e non del solo Comitato, di richiederne la rimessione al plenum.

Al Senato, è anche prevista la possibilità di deferire ad un apposito Comitato ristretto, al termine della discussione generale, la redazione del parere. Si tratta di un'attività ben distinta da quella istruttoria svolta dal Comitato permanente.

Qualunque sia la sede prescelta, lo svolgimento dell'esame è però il medesimo: sulla relazione si apre una discussione, al termine della quale si hanno le eventuali repliche del relatore e del rappresentante del Governo. Infine, la discussione e la votazione della proposta di parere formulata dal relatore concludono il procedimento parlamentare.

Due aspetti meritano particolare attenzione nella fase di apertura della seduta: il numero legale e l'intervento del Governo.

Quanto al *numero legale*, alla Camera si è prospettata, almeno in qualche periodo, l'alternativa tra due possibili opzioni.

La prima si è basata su un'interpretazione letterale della disposizione di cui al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 46 del regolamento, secondo cui «per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente la presenza di un quarto dei loro componenti».

Alla seconda sono invece proprie le medesime considerazioni già svolte in precedenza sull'opportunità che il parere sia espresso dal

plenum, e non da sue articolazioni. Infatti, l'indicazione dell'esigenza di un voto espresso dalla maggioranza dei membri del collegio appare indissolubilmente connessa con la necessità di una chiara manifestazione di volontà dell'organo, destinata, al termine dello specifico procedimento parlamentare, ad acquisire rilevanza esterna. Non a caso, questo regime è comune ad altri due fondamentali atti conclusivi di procedimenti tipizzati e di rilievo esterno: la legge e la risoluzione. Mentre per la legge il problema è risolto dalla norma, per la risoluzione sorse questione, traendo spunto dalla differenza tra la sede legislativa e quella di indirizzo. Questione invero assistita da ben deboli, perchè solo formali, motivazioni, tanto che fin dal 1971 ha potuto essere risolta dalla Giunta per il regolamento della Camera, la quale ha sancito «la necessità, per la deliberazione della risoluzione, della presenza della maggioranza dei componenti la Commissione. Non si applica quindi, per la diversità della materia, la seconda parte del primo comma dell'articolo 46» (parere del 18 maggio 1971).

In definitiva, l'interpretazione corretta è a mio avviso quella fondata su ragioni di ordine non già meramente letterale, ma sistematico e funzionale, desunte cioè dalla natura dell'atto, dalla sua finalità e dalla necessità di una univoca imputazione all'organo della manifestazione di volontà espressa al termine del procedimento.

Per questi motivi, appare senz'altro apprezzabile che la Giunta per il regolamento del Senato abbia inteso fugare ogni dubbio, chiarendo, nel parere già richiamato, che «per la validità delle sedute nelle quali la Commissione discute e delibera in ordine al parere parlamentare è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti».

Inoltre, se si estende la valutazione dagli istituti alle funzioni parlamentari di cui essi sono strumenti, parrebbe incongruo un regime che abbattesse di fatto le principali guarentigie erette dall'ordinamento a tutela di quel principio maggioritario che costituisce l'essenza del regime parlamentare. Non diversamente dalla legge, infatti, anche per le risoluzioni e per i pareri su atti del Governo, l'ordinamento si preoccupa — pur con il necessario rispetto delle garanzie delle minoranze come dei singoli — anche di consentire alla maggioranza di esercitare le proprie funzioni, che nella fattispecie considerata sono quella legislativa, quella di indirizzo e quella di controllo.



Un basso numero legale potrebbe infatti consentire il verificarsi di colpi di mano della minoranza, ovvero di saldature tra la minoranza e singole componenti, o addirittura frazioni, della maggioranza, collorario pressochè inevitabile dei Governi di coalizione.

Per quanto invece concerne l'*intervento del rappresentante del Governo* nella sede di cui trattasi, tale presenza non è necessaria per la validità della seduta, essendo richiesta obbligatoriamente solo per le sedi legislativa e redigente, nonchè per l'esame dei documenti finanziari in sessione di bilancio. Naturalmente, data la natura e la provenienza dell'atto su cui il Parlamento è chiamato ad esprimersi, la presenza del Governo appare più che opportuna, tanto che ambedue i regolamenti si preoccupano di predisporre tutte le condizioni atte a consentire al Governo di presenziare alle sedute. Non di meno si procede validamente anche in assenza di un rappresentante dell'esecutivo, per evitare che quest'ultimo possa così strumentalmente ostacolare l'espressione del parere, facendo così decorrere inutilmente il termine previsto. Tale precauzione, d'altronde, accomuna al riguardo il regime del parere a quello della risoluzione.

Quando il relatore ha esaurito la sua illustrazione alla Commissione, si dà luogo ad una *discussione*, che procede, secondo i principi generali dei dibattiti parlamentari, mediante iscrizioni a parlare. Qualora la Commissione, nella sua potestà di auto-organizzazione dei propri lavori, non decida all'unanimità di adottare un termine più breve, la durata di ciascun intervento è pari a quella prevista per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge. In base alla miglior prassi, viene accordata la priorità ad un oratore per ogni gruppo rappresentato in Commissione, in modo da consentire anche ai gruppi «monocellulari» di potersi esprimere al primo giro di interventi.

L'oggetto della discussione non può che essere costituito dall'atto sul quale si appunta la richiesta di parere, ancorché la relativa deliberazione parlamentare possa estendersi all'eventuale documentazione allegata o ai presupposti giuridici e amministrativi dell'atto medesimo.

In ogni caso, il controllo esplicito in sede parlamentare è preminentemente di ordine politico, e non tecnico-amministrativo o giuridico-formale, quantunque la valutazione non possa prescindere da un'accurata disamina dei profili di merito.

La discussione, essendo preordinata al conseguimento di un preciso risultato, e cioè il parere, non può essere inibita da strumenti

procedurali che ne impediscano né lo svolgimento né la conclusione: a tal fine la Giunta per il Regolamento del Senato, nel predetto parere, dettando istruzioni per l'applicazione dell'articolo 139-*bis* del regolamento di quella Camera, ha espressamente previsto (punto 6, lettera *b*) l'inammissibilità delle questioni pregiudiziali.

*c) fase decisoria*

Al termine della discussione — e ove non si faccia ricorso, al Senato, ad apposito Comitato ristretto per la redazione del parere — il relatore, in sede di replica, introduce il procedimento nella sua fase decisoria, predisponendo e proponendo alla Commissione uno *schema di parere*, che — dopo l'eventuale replica del rappresentante del Governo — viene discusso e votato.

L'approvazione dello schema di parere proposto dal relatore preclude la votazione di eventuali altre proposte di parere, alla stregua di quanto accade nel procedimento in sede consultiva ordinaria. Qualora la proposta del relatore risulti invece respinta, il Presidente può valutare se conferire o meno ad altro relatore l'incarico di formulare una proposta di parere più aderente all'orientamento della Commissione ovvero mettere in votazione ulteriori proposte di parere eventualmente presentate in alternativa a quella del relatore.

Rientrandosi nella fattispecie del parere, e non in quella della relazione, la Giunta per il regolamento del Senato ha correttamente formalizzato la non ammissibilità di pareri di minoranza, allegabili al parere approvato. Si tratta di un principio cui, del resto, ci si attiene anche alla Camera.

La *votazione finale* ha dunque come oggetto lo schema di parere redatto dal relatore. Non è in proposito condivisibile la tesi secondo cui l'oggetto potrebbe essere costituito, in alternativa, dal conferimento al relatore dell'incarico a redigerne il testo nel senso da lui indicato. Trattandosi di un atto a rilevanza esterna, infatti, il voto deve univocamente riferirsi all'atto.

Il procedimento in esame si perfeziona dunque al momento della votazione finale. Mentre gli schemi di parere su atti diversi dalle nomine sono votati in modo palese, dopo la recente riforma regolamentare della Camera che ha limitato il voto segreto, in Commissione, alle sole votazioni comunque riguardanti persone, nei due rami

del Parlamento le proposte di parere formulate dal relatore su atti di nomina sono obbligatoriamente votate a scrutinio segreto.

La funzione garantista svolta dallo scrutinio segreto nelle votazioni riguardanti persone, al Senato è accortamente estesa, oltre che al voto finale, anche alle votazioni sulle parti dello schema di parere comunque riguardanti la persona del candidato, nonché sui relativi emendamenti.

Trattandosi di procedimento deliberativo, il voto viene espresso mediante deposizione delle palline nelle apposite urne e non invece mediante schede, come nel caso del procedimento elettivo.

#### 4 — *Il parere: principali problematiche*

Quale che ne sia il contenuto di merito, la *tipologia* formale dei pareri in oggetto è la medesima dei pareri espressi nella sede consultiva ordinaria, e tipizzata dai regolamenti: nulla osta, favorevole, favorevole con osservazioni, favorevole con condizioni, contrario.

La *motivazione* del parere è meramente eventuale, in dipendenza da quanto richiesto dalla legge che si pone come fonte del relativo obbligo: ad esempio, la citata legge sulle nomine prescrive la motivazione; mentre la legge istitutiva del controllo sulla spesa militare non ne fa alcun cenno.

Fino al momento del voto sullo schema di parere predisposto dal relatore, è possibile da parte del Governo il *ritiro* della relativa richiesta. Tale decisione, che può essere assunta anche per ragioni esterne alla discussione parlamentare, anche se di solito vi consegue, e che viene generalmente preannunciata dal rappresentante del Governo in Commissione allorché si è giunti in prossimità del termine, deve essere formalizzata dall'esecutivo alla Presidenza d'Assemblea, con le stesse modalità della originaria richiesta di parere. In tal caso la Commissione cancella la richiesta di parere dal proprio ordine del giorno: appare corretto che ciò avvenga dopo regolare comunicazione della Presidenza dell'Assemblea, sempre potendo ipotizzarsi un ulteriore ripensamento da parte del Governo.

Nella prassi, è anche accaduto che presso un ramo del Parlamento, a seguito di un vivace dibattito parlamentare, il Governo abbia

preannunciato il ritiro di una richiesta di parere (successivamente formalizzato), sulla quale l'altra Camera si era già espressa, anche in modo favorevole.

Di fatto, le ragioni che inducono il Governo al ritiro della richiesta di parere possono essere sia endogene che esogene rispetto all'*iter* parlamentare. Tra le prime, le più frequenti paiono essere le argomentazioni addotte nel dibattito e le difficoltà insorte nella maggioranza, mentre alle seconde vanno ascritti eventuali ripensamenti di ordine politico-finanziario, nonché relativi alla fattibilità di programmi per i quali vengano meno condizioni fondamentali, quale, ad esempio, l'apporto di uno o più *partners* internazionali o statuali decisivi ai fini della sua realizzazione.

Per valutare gli *effetti* derivanti dal parere, occorre considerare che esso è sì l'atto conclusivo di uno specifico procedimento parlamentare, ma che quest'ultimo, a sua volta, non è che un affluente di un procedimento amministrativo ben più complesso.

In sostanza, il parere parlamentare su atti del Governo altro non è che una dichiarazione di giudizio o di opportunità che si configura come requisito obbligatorio della fase istruttoria di un procedimento amministrativo, la cui regolarità sarebbe pertanto inficiata dall'emanazione dell'atto nei termini in assenza della richiesta di parere. L'espressione del parere non è invece obbligatoria per le Camere, le quali possono, se lo ritengono, lasciar decorrere infruttuosamente i termini prescritti.

Il parere in esame non è poi giuridicamente vincolante per il Governo il quale, come si è visto, non può esimersi dal richiederlo, bensì, decorsi i termini, può discostarsene ovvero disattenderlo, non derivando da ciò alcuna conseguenza giuridica sulla validità dei propri atti. Ma, in ragione della peculiarità del rapporto fiduciario che informa le relazioni tra Parlamento e Governo, la chiave ermeneutica del significato istituzionale del parere in esame non va ricercata in un'astratta coerenza procedimentale, bensì nell'interesse dell'esecutivo ad una manifestazione di volontà parlamentare che del suo operato costituisce — *rectius*: dovrebbe costituire — premessa e supporto al contempo. Tanto è vero che talvolta il Governo, e non solo su espressa richiesta proveniente dalla Commissione competente, ha ritenuto opportuno attendere un parere espresso fuori termine.

Naturalmente, questa interrelazione funziona a dovere quando la manifestazione della volontà parlamentare è univoca. In tal caso, in-

fatti, una decisione in senso contrario assunta dal Governo graverebbe quest'ultimo di una responsabilità politica non trascurabile. Qualora invece tale univocità venga a mancare, nel caso sia di pareri discordi delle due Camere sia di infruttuoso decorso del termine da parte di una sola di esse, l'influenza del parere si svuota considerevolmente, consentendo al Governo una ben più ampia discrezionalità nel valutare se e come adeguarsi, caso per caso, alla volontà del Parlamento.

In definitiva, il parere, quale strumento di controllo-direzione, massimizza il suo ruolo istituzionale in modo direttamente proporzionale alla sua autorevolezza ed univocità. Quando essa è minima, o confusa, il Parlamento consegue il deprecabile risultato di vanificare la funzione di controllo, consegnando al Governo una delega in bianco o comunque addossandosi una quota di corresponsabilità politica dai confini incerti.

## 5 — Tendenze e prospettive

Il parere in esame è dunque non solo il portato di una necessità fisiologica del sistema, e cioè l'attuazione della funzione parlamentare di controllo sugli atti dell'esecutivo; ma anche il segno più evidente di un *trend* storico-istituzionale contraddistinto da una progressiva sovrapposizione di ruoli tra i due poteri dello Stato: l'uno, l'esecutivo, proteso a puntellare una persistente fragilità politica e ad imbrigliare una spesso dispersiva iniziativa legislativa parlamentare sia con il reiterato ricorso alla decretazione d'urgenza sia con l'espansione dei provvedimenti attuativi della manovra di bilancio; l'altro, il legislativo, propenso a rafforzare gli strumenti di indirizzo e controllo e ad acquisire spazi e competenze specie nell'ambito dell'alta amministrazione, per bilanciare in qualche modo la cristallizzazione di ruoli che ha caratterizzato le forze politiche nel trascorso quarantennio.

Il rafforzamento degli istituti di controllo-direzione, che infatti si realizza negli anni in cui il dibattito politico-istituzionale si focalizza sulla centralità del Parlamento, costituisce pertanto, in sede istituzionale, il completamento del processo di revisione regolamentare iniziato nel 1971 nonché il *pendant* di quel processo che ha visto, in sede locale, il trasferimento di funzioni dello Stato alle regioni.

Ma favorire meccanicamente la trasposizione negli istituti parlamentari delle difficoltà generate dal e nel sistema politico è indubbiamente rischioso. In sostanza, il parere parlamentare su atti del Governo è uno strumento indispensabile di funzionalità istituzionale, a condizione però che sia attuato mantenendo al Parlamento la sua essenziale specificità di organo depositario delle valutazioni e delle scelte della politica, distogliendolo così da una vocazione, derivata, all'espletamento di funzioni consultive ausiliarie dell'esecutivo, al quale a sua volta va riconosciuta piena competenza nell'ambito dell'attuazione e dell'esecuzione dell'indirizzo politico.

Passa dunque per il corretto utilizzo degli istituti del controllo-direzione, e quindi anche per il parere in esame, il ripristino di un rapporto equilibrato tra i due organi fondamentali per l'assetto della nostra forma di governo e per la configurazione del regime democratico.

Vincenzo Morreale

*Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del processo legislativo in materia fiscale*

1 — I soggetti e le forme della legislazione fiscale nel quadro della recente produzione parlamentare; 2 — Ruolo del Governo, decretazione d'urgenza, disegni di legge collegati; 3 — La delegazione legislativa e l'evoluzione del ruolo della Commissione dei trenta; 4 — La legge comunitaria; 5 — Il parere vincolante; 6 — La prospettiva del collegamento con l'anagrafe tributaria come forma dell'istruttoria legislativa e del controllo; 7 — Conclusione.

1 — *I soggetti e le forme della legislazione fiscale nel quadro della recente produzione parlamentare*

La X legislatura sembra rivelarsi particolarmente produttiva di eventi legislativi di rilievo e anche, a ben vedere, di interventi su taluni meccanismi istituzionali che, pur forse poco sistematici e spesso non appariscenti, promettono di risultare tuttavia incisivi e comunque tali da marcare nel loro complesso un passo avanti non trascurabile nella direzione del riassetto del circuito istituzionale. Può essere interessante verificare empiricamente questa asserzione assumendo il punto di vista parziale di uno specifico settore in cui si sono misurati in questi ultimi anni i rapporti istituzionali, in primo luogo tra Parlamento e Governo ma non solo tra questi due soggetti; l'intento è di suscitare e consentire una valutazione sul modo in cui il rinnovato quadro di regole e i singoli accadimenti legislativi e parlamentari hanno interagito, contribuendo a determinare anche vicendevolmente i rispettivi contenuti e a delineare così alcune tendenze meritevoli di attenzione.

Verrà preso in considerazione il settore fiscale: in esso, infatti, se da un lato la dialettica fra i poteri dello Stato ha storicamente avuto, anche nel nostro paese, caratteri particolari affondandosi una delle sue maggiori radici, dall'altro trova un suo concreto aggancio la valutazione sulle vicende più recenti. Su questo settore è così possibile seguire con qualche profitto, ai fini indicati, l'aggrovigliarsi

e il dipanarsi del filo dei rapporti tra i vari organi e soggetti di natura o di emanazione parlamentare e governativa, in relazione all'esercizio delle rispettive funzioni.

Sul versante parlamentare, che è quello che qui maggiormente interessa, occorrerà prestare attenzione in modo particolare al peso relativo che sembra essere volta a volta annesso alla funzione propriamente legislativa e a quella variamente definibile come di controllo, nonché evidentemente alla relazione che tende a stabilirsi, e che nondimeno permane oscillante, tra queste due fondamentali funzioni, le quali, dal canto loro, dal complesso di questa dialettica risultano fortemente incise.

Da un esame diacronico di quanto è andato determinandosi nel settore fiscale in questo scorcio di legislatura per ciò che attiene ai rapporti tra i soggetti del processo legislativo sembra possibile porre dunque in luce elementi che consentono di registrare alcune tendenze di assestamento, di evoluzione, di mutamento nella distribuzione dei ruoli tra i soggetti stessi: tendenze lontane dall'affermarsi e dal consolidarsi, naturalmente, ed anche dal trovare compiuta definizione, e tuttavia tali da consentire di azzardarne una prima sia pur sommaria lettura.

## 2 — *Ruolo del Governo, decretazione d'urgenza, disegni di legge collegati*

Il particolare interesse che la materia fiscale riveste per il Governo è una costante nel tempo e in ogni ordinamento: dal corretto, tempestivo ed efficiente funzionamento del meccanismo tributario dipende infatti l'esistenza stessa dell'amministrazione nelle sue varie articolazioni, e dunque all'esecutivo è riconosciuto naturalmente un ruolo primario nell'ambito del procedimento legislativo in questa materia. Tale ruolo primario si esplica e si riconosce anche nella fase dell'iniziativa legislativa, nella quale la soggettività del Governo trova ragione di esprimersi e di affermarsi in relazione alla maggiore e talvolta esclusiva base di conoscenze informative che gli conferisce una preventiva posizione di privilegio rispetto al Parlamento: questo dato, se pone sin d'ora il problema del modo in cui da parte parlamentare si è cercato di colmare il divario, rappresenta comunque un elemento consolidato all'interno del procedimento legislativo tri-



butario. Già esercitando l'iniziativa, che sa in partenza destinata a godere di considerazione particolare nel corso del procedimento, il Governo intanto si pone in condizione di selezionare e spesso dettare se non altro l'oggetto della discussione e poi della decisione legislativa; mentre l'iniziativa parlamentare finisce per esercitarsi essenzialmente nelle fasi più avanzate del procedimento, vale a dire per via emendativa, anche se spesso con successo, al punto di modificare in profondità e talvolta di ribaltare in certi tratti l'impostazione stessa dell'iniziativa governativa.

Prendendo ad esempio l'attività della VI Commissione permanente della Camera, ed avvertendo che per fiscali si intendono qui tutti quei provvedimenti che hanno ad oggetto non solo l'ordinamento tributario in senso stretto ma anche l'organizzazione amministrativa del Ministero e delle strutture operative comunque connesse, lo svolgimento di manifestazioni soggette ad autorizzazione, e questioni di carattere demaniale, sono indicativi i seguenti dati. Nel corso della X legislatura, fino al 31 dicembre 1990, la Commissione ha approvato in sede legislativa 27 provvedimenti fiscali (su un totale di 36 provvedimenti approvati), di cui di iniziativa governativa 10 (17), e divenuti legge 24 (32), con assorbimento di altre 54 (62) proposte di legge. Nello stesso periodo la Commissione ha licenziato in sede referente 45 provvedimenti fiscali (su un totale di 49), tutti di iniziativa governativa, con assorbimento di 12 proposte di legge, di cui divenuti legge 30 (32): dei 45 disegni di legge, 33 sono di conversione e 6 recano deleghe legislative.

Oltre ai temi il Governo può infatti scegliere lo strumento e dunque, entro certi limiti, i tempi stessi del procedimento. La mancanza di certezza circa i tempi di conclusione dell'esame parlamentare dello strumento ordinario di iniziativa induce come si sa il Governo ad utilizzare, talvolta anche impropriamente, lo strumento per il quale dovrebbe essere comunque previsto un esito in un periodo certo; e dunque l'uso della decretazione d'urgenza si è fatto col tempo più spregiudicato anche sotto il profilo della omogeneità e della coerenza dei contenuti. In nessun altro campo come in quello tributario, d'altronde, i requisiti costituzionali per il ricorso alla decretazione d'urgenza sogliono verificarsi: basti pensare alla necessità dei cosiddetti decreti catenaccio laddove si debba procedere a variazioni di aliquote specie nell'imposizione indiretta. Ma la costante e anzi crescente necessità di inseguire con l'incremento dell'entrata la progressione della

spesa pubblica ha connotato in modo nuovo la decretazione d'urgenza in campo fiscale, conferendole la caratteristica di strumento essenziale di attuazione di manovre comunque vincolate al conseguimento in tempi certi di risultati certi di gettito: in tal modo, è ormai divenuto tradizionale il periodico ricorso a decreti-legge tributari particolarmente corposi e ricchi anche di norme per le quali sarebbe difficile riscontrare la necessità di immediata vigenza. Vale la pena di prendere sommariamente in considerazione sotto questo punto di vista alcuni tra gli ultimi cosiddetti decreti fiscali, e di evidenziarne talune caratteristiche.

Assecondando una delle classiche convenzioni che hanno finito col rendere socialmente (nel senso della società parlamentare) accettabile il fenomeno della reiterazione, il decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70 (d.d.l. di conversione AC 2470) riproduce il contenuto del decreto-legge 13 gennaio 1988, n. 4, così come integrato da taluni dei contributi forniti dal dibattito parlamentare, che non aveva potuto concludersi entro la scadenza dei termini. Tale è il grado di assorbimento di questa convenzione nei rapporti istituzionali che il suo effettivo rispetto nella circostanza viene dal Governo portato, nella relazione, come argomento a giustificazione del ricorso a un nuovo decreto-legge, a fronte della recente nota sentenza n. 302 del 1988 in merito alla compatibilità della reiterazione con l'articolo 77 della Costituzione. Il decreto-legge, «recante norme in materia tributaria nonché per la semplificazione delle procedure di accatastamento degli immobili urbani», affronta in realtà anche il regime delle detrazioni IRPEF, introduce un nuovo criterio di deducibilità in relazione al cosiddetto «rischio paese», dispone la proroga dei regimi forfetari di determinazione del reddito di impresa e di lavoro autonomo, disciplina la tassa sui contratti di borsa, e interviene su una serie di altri minuti aspetti dell'ordinamento tributario. I lavori parlamentari modificano nuovamente il testo del decreto-legge, che viene convertito dalla legge 13 maggio 1988, n. 154.

Con l'estate 1988 vengono approvate ed entrano in vigore due tra le più importanti leggi della legislatura, tali da qualificarla da sole: le leggi 23 agosto 1988, n. 362, recante «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità di Stato», e n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri». La concomitanza è di un qualche interesse in questa sede perchè da un lato, in virtù dell'articolo 1 *bis*, lettera

c), aggiunto dalla legge n. 362 alla legge n. 468 del 1978, ha termine l'epoca delle leggi finanziarie cosiddette pesanti con la previsione dei «disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica», mentre dall'altro la legge n. 400, disciplinando nel suo capo III la potestà normativa del Governo, fissa con l'articolo 15 le caratteristiche e i limiti dei decreti-legge, prescrivendo al comma 3 l'immediata applicazione delle relative misure nonché la specificità, l'omogeneità e la corrispondenza al titolo del loro contenuto. Con i disegni di legge collegati viene sottratto alla sfera della legge finanziaria il dominio diretto di aspetti della manovra che sono invece enucleabili per singole materie e dunque riconducibili a specifiche competenze parlamentari, potenzialmente rinvigorite da questa attribuzione particolare nell'ambito della manovra finanziaria. I disegni di legge collegati in materia tributaria sono tuttavia destinati ad intrecciare la loro vicenda con la decretazione d'urgenza, proprio in relazione al comune obiettivo di gettito da conseguire, sia pure con vincoli temporali differenziati a seconda delle singole norme.

Analizzando le prime esperienze applicative, si può osservare che dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il 1989, la prima per la quale si lavora all'interno del nuovo quadro normativo definito con la legge n. 362, ben cinque hanno contenuto tributario e vengono assegnati alle competenti Commissioni permanenti di Camera (d.d.l. AC 3134 in materia di aliquote e detrazioni IRPEF, d.d.l. AC 3199 in materia di coefficienti presuntivi di reddito e dichiarazioni sostitutive, d.d.l. AC 3208 in materia di forfetizzazione del reddito e dell'IVA, d.d.l. AC 3125 in materia di tassa sull'attribuzione del numero di partita IVA) e Senato (d.d.l. AS 1301 in materia di contenimento delle elusioni fiscali). Prima dell'approvazione delle leggi finanziaria e di bilancio, dei cinque disegni di legge collegati risulta approvato dalla VI Commissione del Senato in sede deliberante il d.d.l. AS 1301, e licenziato dalla VI Commissione della Camera in sede referente il d.d.l. AC 3125, in un testo contrastante con gli intendimenti del Governo. La necessità di disporre di un quadro di certezza nella realizzazione della manovra induce il Governo ad adottare il 30 dicembre il decreto-legge n. 550 (d.d.l. di conversione AC 3493), che ricomprende, e spesso esattamente riproduce, il contenuto di tutti i cinque disegni di legge collegati, soprassedendo peraltro, nella circostanza, al rispetto della richiamata convenzione di accogliere il testo definito in sede parlamentare per

quanto riguarda il d.d.l. AC 3125. Non convertito nei termini, il decreto viene reiterato con il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69 (d.d.l. di conversione AC 3688), con talune modifiche dovute anche ad una complessa concertazione nel frattempo intercorsa tra Governo e sindacati. Il nuovo decreto consta di trentanove articoli, i quali non possono evidentemente dirsi tutti interamente rispettosi di quanto prescritto dal citato articolo 15 della legge n. 400. Esso viene convertito infine dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, al termine di un lavoro parlamentare che ha in sostanza riscritto la manovra in almeno due dei quattro titoli del decreto, introducendo otto nuovi articoli, sostituendone interamente cinque, sopprimendone un altro e modificando radicalmente tutti i rimanenti, ad eccezione di quelli del titolo III in materia di elusioni, su cui l'esame è stato del tutto sommario.

La lettura di questa vicenda parlamentare, così indicativa perchè temporalmente collocata a ridosso dell'ingresso nell'ordinamento delle leggi n. 362 e n. 400 del 1988, e dunque paradigmatica, può forse autorizzare a stabilire una relazione tra il vantaggio della scelta del tema e dello strumento normativo, anche con un'interpretazione esuberante delle norme della legge n. 400 relative ai decreti-legge, da parte del Governo, e la capacità da parte del Parlamento di intervenire profondamente nel merito fino ad incidere lo stesso indirizzo governativo, avvalendosi magari, come contrappeso, di una certa elasticità e tolleranza nell'applicazione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge.

Questa prima esperienza ha suggerito al Governo, in vista della manovra finanziaria per il 1990, di aggiustare il tiro per quanto riguarda i disegni di legge collegati in materia tributaria. Ad una loro forte riduzione quantitativa rispetto all'esercizio precedente ha fatto riscontro l'adozione immediata, contestuale alla loro presentazione, di un decreto-legge (30 settembre 1989, n. 332, d.d.l. di conversione AS 1893) «recante misure fiscali urgenti», dal contenuto così vario e poco specifico e omogeneo come in effetti annunciato dal titolo, peraltro non nuovo. Con il decreto-legge, convertito senza rilevanti modifiche dalla legge 27 novembre 1989, n. 384, si modifica radicalmente l'impianto dell'ICIAP, imposta che innova in misura non lieve il quadro dell'ordinamento tributario e che nondimeno è stata introdotta solo pochi mesi prima ancora con decreto-legge (2 marzo 1989, n. 66, convertito dalla legge 24 aprile 1989, n. 144); oltre alla

modifica dell'ICIAP il decreto-legge n. 332 del 1989 introduce un'addizionale sul consumo di energia elettrica, interviene sull'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi e sulle imposte fisse di registro, ipotecarie, catastali e di trascrizione, innova la disciplina fiscale dei concorsi pronostici e manifestazioni a premio, e dispone l'adeguamento degli importi delle pene pecuniarie in misura fissa per violazioni tributarie.

Per quanto riguarda i disegni di legge fiscali collegati alla manovra per il 1990, uno (AS 1897), relativo alla gestione produttiva dei beni immobili dello Stato, non è stato approvato dalle Camere neanche prima della legge finanziaria per il 1991, mentre l'altro (AS 1892) ha subito la medesima sorte dei disegni di legge collegati dell'esercizio precedente, divenendo il 28 dicembre 1989 parte del decreto-legge n. 414, poi reiterato con il decreto-legge 1° marzo 1990, n. 40, poi reiterato, tenute nel politicamente dovuto conto le modifiche apportate nel corso dei non conclusi lavori parlamentari, con il decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90 (d.d.l. di conversione AS 2259), «recante disposizioni in materia di determinazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, di rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto e di contenzioso tributario, nonché altre disposizioni urgenti». Anche questo decreto-legge, convertito dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, conferma la caratteristica della disomogeneità delle misure previste, collegate fra loro dall'urgenza, spesso più politica che strettamente normativa, dell'entrata in vigore: il che a sua volta rimanda alla difficoltà che in generale l'esecutivo continua ad incontrare, malgrado gli aggiustamenti di sistema nel frattempo intervenuti, nell'ottenere una pronuncia parlamentare in tempi certi sugli strumenti normativi ordinari nei quali trasfondere il suo indirizzo legislativo, difficoltà che appare ancora più evidente nel caso della annuale manovra di finanza pubblica.

Allo stesso tempo, dal punto di vista parlamentare, sembra confermato che il problema connesso ad un'ampia decretazione d'urgenza è in primo luogo quello della sottrazione della scelta dell'ordine del giorno, che trasmigra in tal modo presso il Governo, titolare di un'iniziativa legislativa privilegiata. A questo proposito va peraltro segnalato che proprio il decreto-legge n. 90 del 1990 ha introdotto, con l'articolo 7 non modificato dal dibattito parlamentare, una interessante delegificazione degli adeguamenti, nell'ambito di limiti percentuali certi, delle aliquote di importo fisso dei tributi, dei tributi

in misura fissa, delle pene pecuniarie, che ha trovato la sua prima consistente applicazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1990, nel quale sono previste una serie di misure che avrebbero altrimenti fatto nuovamente oggetto di decretazione d'urgenza: per questa via, dunque, il Parlamento, spogliandosi di una quota di potere normativo diretto, ha posto almeno una condizione per un corrispondente recupero di spazio legislativo.

### 3 — *La delegazione legislativa e l'evoluzione del ruolo della Commissione dei trenta*

La fonte normativa di quella che ora si definisce Commissione parlamentare per il parere al Governo sui testi unici concernenti la riforma tributaria, e che attraverso le sue varie vicissitudini è stata chiamata comunemente Commissione dei trenta, sta nella legge delega per la riforma tributaria 9 ottobre 1971, n. 825. L'articolo 17 prevede infatti, al primo comma, l'emanazione dei relativi decreti delegati sentito il parere «di una commissione composta da quindici senatori e quindici deputati nominati (...) dai Presidenti delle rispettive Assemblies», che dovrà esprimersi, come previsto dal secondo comma, anche su eventuali «disposizioni integrative e correttive»; al terzo comma delega poi il Governo ad emanare «testi unici concernenti le norme emanate in base alla presente legge, nonché quelle rimaste in vigore per le medesime materie, apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni», sentito il parere «di una commissione parlamentare composta da nove senatori e nove deputati, nominati, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Presidenti delle rispettive Assemblies». Alla differenza di funzione fa dunque riscontro una differente composizione, una esplicita qualificazione di «parlamentari» in un caso e non nell'altro, una differente procedura di nomina, che vede in un caso e non nell'altro l'impulso del capo del Governo.

I termini per l'espressione dei pareri e l'emanazione di disposizioni integrative e testi unici sono stati molte volte prorogati negli anni seguenti. Dopo l'approvazione del testo unico delle imposte sui redditi, con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ha cominciato a porsi politicamente la questione della natura e della funzionalità della commissione incaricata del parere, che con-

viene dunque brevemente seguire, in considerazione del ruolo che la commissione è poi andata e va assumendo nella distribuzione delle competenze tra i soggetti della legislazione tributaria.

Il Governo presenta sul finire della IX legislatura e ripresenta all'inizio della X un disegno di legge (AS 414, poi AC 1558) volto a prorogare il termine per l'emanazione dei testi unici. Nessuna norma è prevista nel disegno di legge, che viene approvato dal Senato il 24 settembre 1987, riguardo alla commissione: su questo tema emergono le prime valutazioni politiche nel corso dei lavori alla Camera. In particolare, nella seduta in sede referente della VI Commissione del 22 ottobre 1987 alcuni deputati lamentano come l'attività della commissione dei trenta risenta pesantemente dell'essere solo organo di consulenza al Governo e non commissione parlamentare, non godendo quindi di alcun regime di pubblicità; considerando poi da un lato la scarsa partecipazione e assiduità da parte tanto parlamentare che governativa, e dall'altro il travalicamento che si è spesso registrato dei limiti della delega, i deputati pongono quindi la questione del mantenimento o meno della commissione, e del trasferimento delle relative competenze alle Commissioni permanenti. Replica il relatore nella stessa seduta condividendo l'esigenza di rendere parlamentare la natura della commissione e dunque degli atti che da essa promanano, e contestando invece la proposta di trasferirne le competenze, sotto il duplice profilo della possibilità che si offrirebbe al Governo di sfuggire al controllo in presenza di due pareri difformi, e delle perplessità di ordine costituzionale che deriverebbero dall'adozione di procedure diverse in un procedimento di delegazione legislativa originato da una stessa legge di delega. La Commissione licenzia quindi il 25 novembre per l'Assemblea il disegno di legge in un testo comprensivo di un emendamento, firmato dal relatore, dal presidente e da deputati di altri gruppi, e approvato con l'astensione di un rappresentante di gruppo, volto da un lato a ricondurre alla commissione di cui al terzo comma dell'articolo 17 della legge n. 825 del 1971 l'incombenza del parere sulle disposizioni in materia di IVA, IRPEF, IRPEG e accertamento, e dall'altro a stabilire che la commissione stessa è composta da quindici senatori e quindici deputati (anziché da nove e nove), nominati dai Presidenti delle Assemblee, senza più la richiesta del Presidente del Consiglio, e «in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari», secondo la dizione usuale per l'istituzione di Commissioni bicamerali. La

Camera approva il 3 dicembre il nuovo testo, che al Senato suscita inizialmente perplessità proprio in relazione alla istituzione di una nuova Commissione bicamerale.

Nella seduta in sede referente della VI Commissione del 16 dicembre, mentre permane da parte del relatore una riserva circa la completa rappresentanza proporzionale dei gruppi, sia il relatore che il presidente che il Ministro delle finanze dichiarano quindi il loro consenso sulla trasformazione in Commissione parlamentare, in relazione alle garanzie di pubblicità e trasparenza che ne deriverebbero. Il disegno di legge viene quindi approvato il 21 dicembre, divenendo legge 29 dicembre 1987, n. 550, recante al comma 4 dell'articolo unico la norma qui esaminata.

Originata da una richiesta di chiarimenti circa l'onere della provvista di sede, personale e attrezzature per il funzionamento, si apre a questo punto una lunga questione interpretativa della norma così approvata, che si rivelerà particolarmente faticoso dirimere. Il Presidente della Camera esclude anzitutto, in una sua lettera del 7 settembre 1988 al ministro delle finanze, che la recente modifica abbia innovato altro che il numero dei componenti della commissione, «alla quale dunque pare corretto attribuire tuttora la natura di organismo di supporto e di consulenza del Governo», in quanto le valutazioni espresse nel corso del dibattito ad «evidenziare una diversità della nuova Commissione (non si sono) tradotte nel testo normativo, (la cui lettera) deve comunque prevalere, in base ai consolidati canoni ermeneutici, sulle semplici dichiarazioni di intento». I membri della Commissione rifiutano il 27 settembre di procedere all'insediamento in mancanza di una convocazione da parte dei Presidenti di Camera e Senato, e a una lettera del 20 ottobre in cui il presidente della VI Commissione manifesta le perplessità e le preoccupazioni di quell'ufficio di presidenza in ordine all'interpretazione fornita, replica il 24 novembre il Presidente della Camera ribadendo che né l'aumento dei componenti né la loro nomina con criteri di proporzionalità fra i gruppi né l'aggettivo «parlamentare», peraltro già presente nel testo originario, possono modificare la natura consultiva dell'organo. In pari data tredici dei quindici deputati designati a comporre la Commissione dei trenta notificano al ministro la loro intenzione di disertarne la prossima riunione, in quanto dal testo normativo e dai lavori parlamentari «risulta in modo inequivocabile che la Commissione in questione è stata trasformata in una vera e propria



Commissione parlamentare che andrebbe quindi convocata (e organizzata) dai Presidenti della Camera e del Senato e non dal Ministro delle finanze», e ove «costituita in modo illegittimo ne deriverebbe la nullità dei suoi atti e la conseguente nullità dei provvedimenti delegati adottati dal Governo».

Prorogati con legge 10 febbraio 1989, n. 48, al 30 giugno e al 31 dicembre 1990 i termini nel frattempo scaduti per i testi unici e per le relative modificazioni, e avendo nuovamente lamentato il ministro l'impossibilità del Governo di esercitare la delega per la situazione venutasi a creare, il Presidente della Camera invita l'11 aprile 1989 i deputati componenti la Commissione a desistere dal rifiuto ad avviarne i lavori, stante il chiaro avviso contrario dei Presidenti dei due rami del Parlamento all'opinione che spetti a loro e non al ministro la convocazione e l'organizzazione, con l'avvertimento che, ove non costituita entro il mese di aprile, la Commissione verrebbe rinnovata nella sua composizione.

Il Governo ha intanto presentato l'8 marzo 1989 un disegno di legge (AC 3705) nel quale attribuisce alla Commissione dei trenta la competenza del parere da esprimere su due deleghe, relative all'esclusione tributaria e ai centri di assistenza fiscale: è questo il primo riconoscimento esterno di un ruolo tipicamente parlamentare della Commissione, ed è da considerare di molto rilievo sia perché proveniente proprio dal Governo, nel momento culminante della polemica interpretativa, sia perché ricadente su un procedimento delicato come quello della delegazione, sia infine perché incidente su due deleghe specifiche di grande importanza; il Governo dimostra cioè con questa scelta di individuare nella Commissione dei trenta un interlocutore non solo parlamentare a tutti gli effetti, ma qualificato come la circostanza e il procedimento richiedono. Pochi giorni dopo l'ultima lettera presidenziale la VI Commissione, memore delle argomentazioni fondate sulla mancata traduzione in norma degli orientamenti espressi nel dibattito sulla legge n. 550 del 1987, approva il 20 aprile 1989 un emendamento al disegno di legge 3705 in cui si precisa che la Commissione dei trenta «ha natura di commissione parlamentare bicamerale; alla sua costituzione provvedono i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

Giunto il disegno di legge alla discussione in Assemblea, il Presidente dichiara, il 27 aprile, l'inammissibilità dell'emendamento approvato dalla Commissione ed entrato a far parte del testo, ai sensi

dell'articolo 89 del regolamento e sulla base del parere espresso dalla Giunta il 23 marzo 1988, sia per estraneità all'oggetto del provvedimento sia «perché non compete alla legge definire natura e modalità di funzionamento di una Commissione parlamentare»: la prassi di riconoscere «natura prevalente di organismi di supporto e consulenza del Governo» a commissioni di questo genere, non assimilabili dunque alle Commissioni permanenti e bicamerali in senso stretto, «potrà anche essere ritenuta discutibile, ma può essere modificata solo in via regolamentare, previa opportuna intesa tra la Presidenza delle due Camere». La questione, dunque, potrà essere riesaminata «nelle sedi competenti e nelle forme opportune», sostiene il Presidente concludendo l'illustrazione della sua posizione che, sottolinea, «non è di chiusura». Il relatore, che è anche presidente della Commissione dei trenta, preannuncia dal canto suo che l'esercizio della delega non potrà essere ostacolato oltre in sede parlamentare, affidando «al Presidente della Camera la responsabilità della costituzione della Commissione e della definizione della sua natura, essendo chiaro che una costituzione non rispondente ai requisiti di legge» configurerebbe una procedura di attuazione della delega che potrebbe essere impugnata da chi ne avesse diritto. Il disegno di legge viene pertanto trasmesso dalla Camera al Senato (dove però dopo un anno e mezzo non ha ancora concluso la fase referente) depurato dell'emendamento approvato in Commissione, ma comunque comprensivo della novità normativa rappresentata dal trasferimento alla Commissione dei trenta della competenza del controllo sull'esercizio della delega.

Ben presto si determina e si consolida un nuovo clima, più disteso, che consente finalmente la costituzione della Commissione dei trenta e l'avvio concreto dei suoi lavori, l'11 aprile 1990. Il 19 giugno la Commissione esprime il parere sul testo unico delle imposte ipotecarie e catastali, e quindi i termini in scadenza vengono prorogati al 30 giugno e al 31 dicembre 1992 dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito dalla legge 26 giugno 1990, n. 165. Successivamente la Commissione esprime i pareri sui testi unici concernenti le imposte di successione e donazione (24 luglio) e di bollo (9 ottobre), ed è al lavoro su quelli concernenti l'IVA e le concessioni governative.

Ma interessa qui soprattutto rilevare che in quest'ultimo periodo la Commissione si vede investita, con l'approvazione della legge 29 dicembre 1990, n. 408, di una nuova competenza nell'ambito di pro-

cedimenti di delegazione legislativa: la legge n. 408, infatti, collegata alla legge finanziaria per il 1991, conferisce al Governo, con gli articoli 17, 18 e 19, deleghe in materia di esenzioni e agevolazioni tributarie e regimi comunque deroganti ai principi di generalità, uniformità e progressività dell'imposizione, in materia di trattamento tributario dei redditi da capitale, in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia; si tratta dunque di tre campi di legislazione fiscale di grande interesse e sviluppo, di cui il Parlamento ha deciso di spogliarsi, affidando tuttavia il controllo sull'esercizio della delega non alle Commissioni permanenti ma alla Commissione dei trenta. Analogamente, consolidando quella che appare già una tendenza definita, il disegno di legge n. 5109, collegato anch'esso alla legge finanziaria per il 1991 ma ancora all'esame in sede referente, attribuisce alla Commissione dei trenta la stessa funzione di controllo sull'esercizio della delega in materia di riforma del contenzioso tributario. Il procedimento adottato con gli articoli 17, 18 e 19 della legge n. 408 è quello del doppio parere, il primo vertente sulle disposizioni ritenute non rispondenti ai criteri di delega, e il secondo definitivo: riproduce cioè esattamente quanto previsto per la delega ultrabiennale dall'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988, salva appunto l'individuazione del soggetto parlamentare.

Ciò conferma proprio il ruolo primario che la Commissione dei trenta è andata assumendo nella ripartizione materiale delle funzioni legislative in materia fiscale. Allo stadio attualmente raggiunto da questo organo nella travagliata evoluzione del suo ruolo sembra cioè essere correlato un disegno per certi versi innovativo della delegazione legislativa, nel cui processo risulta rimarcata la funzione di iniziativa del Governo così come quella di verifica parlamentare attraverso la valorizzazione dell'organo espresso delle due Camere.

#### 4 — *La legge comunitaria*

Al fine di seguire le oscillazioni, tra recupero e arretramento, della soggettività primaria da parte delle Commissioni permanenti nella loro attività in sede consultiva è ora interessante soffermarsi su quel complesso di norme regolamentari che, approvate il 18 luglio 1990, sono volte a disciplinare l'attività degli organi della Camera in ordine agli atti provenienti da organismi comunitari o ad essi relativi. In

particolare, l'articolo 126 istituisce la Commissione speciale per le politiche comunitarie, sulla scorta dell'esperienza della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, e l'articolo 126 *ter* disciplina il procedimento del disegno di legge comunitaria. Il quadro normativo, anche regolamentare, di questo tipo di disegno di legge rileva in questa sede proprio in relazione all'impatto sempre maggiore che, in materia fiscale, la normativa comunitaria è destinata ad avere su quella nazionale: se questo è stato vero finora, è da pensare che la prospettiva dell'armonizzazione debba giocare un ruolo tale, in futuro, da costituire comunque una sottrazione di sovranità nelle legislazioni tributarie dei singoli stati.

La legge comunitaria è lo strumento, previsto dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, con il quale il nostro paese adempie annualmente agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità, mediante sia modifiche dirette di disposizioni contrastanti con tali obblighi, sia il conferimento di delega legislativa per dare corso nell'ordinamento ad atti normativi comunitari, sia infine l'autorizzazione ad introdurre direttive o raccomandazioni per via regolamentare. Sull'opportunità offerta dalle nuove norme del regolamento della Camera e sulla loro funzionalità ha fornito importanti elementi di riflessione già la prima esperienza applicativa, con il disegno di legge AC 4963 (AS 2148) che, risentendo del pesante arretrato, e pur riferendosi alle sole direttive adottate fino al novembre 1989, consta di settantatre articoli, di cui dodici (il capo V del titolo II) recanti disposizioni fiscali.

La novità regolamentare è rappresentata dalla previsione di un'attività in sede consultiva, da parte delle Commissioni permanenti per le parti di competenza del disegno di legge comunitaria, capace di produrre effetti diretti nel processo di formazione del testo in sede referente presso la Commissione speciale. L'articolo 126 *ter*, al comma 3, prevede che gli emendamenti approvati dalle singole Commissioni «si ritengono accolti dalla Commissione speciale salvo che questa non li respinga per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale»: sembrerebbe in tal modo affidare una funzione codecisoria alle Commissioni permanenti, e affievolire correlativamente la funzione referente della Commissione speciale, limitandola, per quanto riguarda la formazione del testo, ad un vaglio degli emendamenti pervenuti ancorato in negativo a due precisi parametri.

L'incalzare delle scadenze politiche e il sovrapporsi della sessione di bilancio hanno impedito un esame disteso di uno strumento normativo di tanta importanza, nella sua prima edizione del 1990. Ciò ha determinato una difficoltà oggettiva, tale da rendere necessarie alcune contingenti precisazioni di carattere procedurale da parte del Presidente della Camera, che sia nella lettera del 21 novembre al presidente della Commissione speciale sia nell'intervento in Assemblea del 4 dicembre chiarisce in primo luogo, sulla base anche del parere della Giunta per il regolamento, che, «trattandosi di una prima applicazione di norme fortemente innovative, le soluzioni prospettabili in questa fase potranno essere riesaminate alla luce dell'esperienza». Quanto ai problemi interpretativi legati alla formazione del testo, precisa il Presidente, nella richiamata lettera, che la Commissione speciale deve limitarsi ad esaminare i soli emendamenti investiti dai criteri di cui all'articolo 126 *ter*, comma 3, «anche allorché riguardino parti del testo non modificate dalle Commissioni di settore»: dal che si ha conferma dell'interpretazione secondo cui gli emendamenti approvati dalle singole Commissioni modificano di per sé il testo, salvo naturalmente il vaglio della Commissione speciale in relazione ai due citati parametri.

La Commissione speciale non riesce tuttavia, dovendo rispettare il calendario di Assemblea, a compiere un esame dettagliato del disegno di legge e dei relativi emendamenti, concludendo il lavoro in sede referente con un mandato al relatore a riferire favorevolmente sul testo del Senato, considerandone in tal modo espunti gli emendamenti stessi, approvati in numero consistente dalle Commissioni, e di cui sei riferiti al capo V.

Per due sedute in Assemblea ha così luogo una discussione generale avente per oggetto, secondo le parole del Presidente di turno, «sia il testo trasmesso dal Senato sia le conclusioni cui sono pervenute le singole Commissioni», in quanto da parte di diversi deputati si sono opposte obiezioni e manifestate corpose perplessità (sino a ipotizzare una lesione dello stesso articolo 72 della Costituzione) circa lo svolgimento e la conclusione, ritenuti non rituali, dell'esame in sede referente e la determinazione del testo da trasmettere all'Assemblea. Il Presidente della Camera, nel richiamato intervento, ricapitola anzitutto le diverse posizioni che sulla questione dell'individuazione del testo base si sono manifestate, argomentando quindi in punto di fatto che una determinazione sul testo è stata comunque

assunta dalla Commissione, «anche se motivi di urgenza possono aver indotto la stessa ad un esame sommario e quindi ad una implicita e complessiva reiezione delle proposte delle commissioni di merito», e contestando che «una presunta non conclusione o non valida conclusione dell'esame referente» possa comunque portare ad individuare un testo base: malgrado possibili diverse letture dell'articolo 126 *ter*, comma 3, «sembra azzardato sostenere (...) che gli emendamenti approvati dalle commissioni di settore siano inclusi in modo automatico nel testo base per l'Assemblea, essendo comunque necessaria una pronuncia della Commissione competente a riferire in modo complessivo e unitario sul testo del disegno di legge».

In tal modo, almeno in questa prima esperienza applicativa, il lavoro compiuto dalle commissioni permanenti nella sede consultiva così come delineata a questo specifico fine non ha potuto sortire gli effetti procedurali previsti; e, per quanto riguarda anche le disposizioni fiscali, gli emendamenti approvati dalla Commissione non sono entrati nel testo della legge pur non essendone stata contestata la compatibilità con la normativa comunitaria né il contrasto con esigenze di coordinamento generale, di modo che la competenza legislativa primaria nel settore è risultata trasmigrare presso altre sedi.

Rimane tuttavia il rilievo della nuova norma regolamentare, che richiede e attende una valorizzazione tale da esaltarne le potenzialità in direzione di una corretta individuazione delle competenze delle commissioni permanenti: in campo fiscale, in particolare, attraverso questo strumento sarà possibile alla Commissione recuperare un ruolo attivo nella procedura di recepimento delle direttive, veicolate comunque nell'ordinamento dalla legge comunitaria.

## 5 — *Il parere vincolante*

La legislazione fiscale non si esaurisce nella somma dei provvedimenti approvati o istruiti dalle commissioni competenti. Una grande parte della normativa è infatti veicolata nell'ordinamento da progetti di legge dall'oggetto non direttamente tributario: si tratta nella maggior parte dei casi di norme che utilizzano la leva fiscale per penalizzare o più spesso per premiare particolari situazioni o attività, nei campi più disparati. Questo fenomeno, se in linea generale aggrava

i caratteri di disomogeneità e di frammentarietà del quadro legislativo tributario del nostro paese, sotto lo specifico punto di vista parlamentare sostanzia una erosione e una dislocazione delle competenze dei soggetti del procedimento.

In particolare presso la Camera dei deputati, una spinta al recupero di una funzione soggettiva primaria della Commissione competente che valga a contrastare l'episodicità e la frammentarietà dell'intervento legislativo al fine di tentare una salvaguardia della coerenza e una tutela dell'unitarietà dell'ordinamento tributario si è avuta in primo luogo con l'applicazione delle norme regolamentari, introdotte nel 1987, volte a conferire effetti cosiddetti rinforzati in taluni casi ai pareri espressi dalle commissioni in sede consultiva. Si tratta di norme importanti, poste a presidio del sistema delle competenze: ad esse si ricorre, secondo quanto è possibile fin qui osservare, tanto su diretta assegnazione dei progetti di legge quanto su richiesta delle singole commissioni interessate, che riflettono così il loro interesse ad avvalersi di queste norme di tutela delle attribuzioni. Ma neanche il ricorso a questo strumento ha impedito che si perpetuasse il fenomeno della normazione fiscale incidentale. La Giunta del Regolamento è così pervenuta a sottoporre all'Assemblea una proposta di modificazione (doc. II, n. 22) «volta ad attribuire alla Commissione finanze una competenza consultiva obbligatoria per tutti i provvedimenti attinenti alla materia tributaria o che richiedano comunque un esame per aspetti attinenti alla materia tributaria», come precisato nella relazione presentata il 7 luglio 1989.

In realtà la proposta di modificazione al regolamento doc. II n. 22 ha come oggetto principale le procedure di riscontro degli oneri finanziari recati dai progetti di legge, da introdurre come materiale completamento, sul versante del procedimento in sede parlamentare, della riforma realizzata con la legge n. 362 del 1988, con l'obiettivo di dotare il Parlamento di moderni strumenti di governo della finanza pubblica e di controllo della dinamica della spesa. All'interno di questo complesso innovatore trovano posto anche le proposte di modifica degli articoli 75, 93 e 94, con le quali si aggiunge la Commissione finanze alle commissioni cosiddette filtro, in relazione agli «aspetti attinenti alla materia tributaria», con riferimento rispettivamente ai procedimenti in sede referente, in sede legislativa, e agli emendamenti presentati nel corso della discussione in sede legislativa. Sottolineata l'ampia portata della formulazione proposta,

rimane da segnalare come il brevissimo cenno nella richiamata relazione e l'assenza di riferimenti specifici negli interventi fin qui svolti nel corso del dibattito testimoniano del consenso pacifico, sin dai lavori della Giunta, attorno a queste norme regolamentari riguardanti la competenza consultiva vincolante della Commissione finanze; è semmai appena il caso di osservare, per i profili di interesse che in questa sede ciò può rivestire, che tra le proposte di principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta una (n. 15) è volta ad «estendere l'obbligo di relazione tecnica anche al caso di maggiori entrate collegate a leggi di spesa», e un'altra (n. 11), analogamente, propone «che le nuove disposizioni regolamentari si riferiscano non a riduzioni di entrata, ma a variazioni di entrata».

Tuttavia, come è noto, dopo le prime due sedute dell'11 e del 18 luglio 1989 la proposta di modificazione del regolamento doc. II n. 22 non ha più trovato la strada dell'ordine del giorno dell'Assemblea.

#### 6 — *La prospettiva del collegamento con l'anagrafe tributaria come forma dell'istruttoria legislativa e del controllo*

L'anagrafe tributaria così come la si conosce ora inizia ad assumere la sua forma, dopo pluridecennali fallimenti anche successivi alla riforma del 1971-73, con la decisione di sperimentare il ricorso alla convenzione con società in grado di organizzare e gestire il sistema informativo, a partire dall'incombenza dell'attribuzione del codice fiscale: su questo compito, che nell'itinerario logico disegnato dal legislatore delegante e delegato (articolo 10, secondo comma, punto 16) e articolo 11, secondo comma, punto 10), della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, che definisce compiti e poteri dell'anagrafe tributaria, doveva rappresentare il primo passo nella costruzione del nuovo sistema, si verifica infatti lo scacco del progetto Atena e dell'ipotesi di gestione diretta da parte dell'amministrazione finanziaria.

Una breccia normativa verso il sistema convenzionato è rinvenibile già nella legge-delega n. 825 del 1971, che all'articolo 17, quarto comma, autorizza il ministro a stipulare contratti e convenzioni per l'acquisto o l'affitto di locali, strutture e forniture «per l'attuazione degli adempimenti previsti dall'articolo 11», che nel richiamato pun-



to 10) prescrive l'emanazione di disposizioni volte al «riordinamento dei servizi centrali e periferici dell'anagrafe tributaria». Il nuovo sistema viene però sancito con il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito dalla legge 27 marzo 1976, n. 60, in virtù del quale «al funzionamento dell'anagrafe tributaria il Ministero delle finanze provvede mediante un sistema informativo» la cui attività amministrativa e conduzione tecnica sono demandate a centri informativi presso le direzioni generali, in collegamento e interconnessi con gli uffici periferici (articolo 1); «per il periodo di tempo occorrente alla completa funzionalità», e comunque per non oltre cinque anni, realizzazione e conduzione tecnica del sistema informativo possono essere affidate, con apposita convenzione, ad una società specializzata a prevalente partecipazione statale (articolo 3).

La conseguente convenzione quinquennale con la SOGEI, stipulata il 12 agosto e approvata con decreto ministeriale 13 agosto 1976, viene successivamente prorogata di venti mesi, dietro autorizzazione della legge 6 agosto 1981, n. 433, con convenzione 13 agosto 1981, approvata con decreto del 3 settembre. In vista della scadenza, il decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, autorizza nuovamente il Ministero ad affidare mediante contratti o convenzioni a società stavolta a totale partecipazione pubblica «il completamento e l'esecuzione di nuove realizzazioni e di integrazioni nonché la conduzione tecnica, sotto la direzione e la vigilanza degli organi dell'amministrazione, del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero»: si giunge così alla nuova convenzione con la SOGEI del 29 aprile 1983, approvata con decreto 6 maggio, rinnovata da ultimo, alla sua scadenza, con la convenzione dell'1 gennaio 1988, approvata con decreto in pari data, e in scadenza il 31 dicembre 1992.

Già la richiamata legge di conversione n. 60 del 1976 istituisce all'articolo 1 «una Commissione di parlamentari avente il compito della vigilanza sull'anagrafe tributaria». Lo sviluppo, specie in prospettiva, della mole e del flusso informativi garantiti da questa struttura in evoluzione ma comunque già impiantata suggerisce però al Parlamento l'assunzione di iniziative e l'acquisizione di ruoli che andassero al di là del basso profilo che caratterizza la commissione di vigilanza. Nel corso della IX legislatura, nel 1985, viene pertanto presentata alla Camera la proposta di legge 2465, sottoscritta da deputati di tutti i gruppi, volta a realizzare il collegamento degli uffici

parlamentari al sistema informativo dell'anagrafe tributaria «in modo da consentire l'accesso in tempo reale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi (...) nel pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale». L'obiettivo che i presentatori si prefiggono è la disponibilità di dati e informazioni che ponga il Parlamento su un piano di parità rispetto al Governo, il che consentirebbe da un lato l'espletamento di una modalità di controllo sull'attività dell'esecutivo attraverso l'acquisizione di un'autonoma capacità di valutazione degli elementi periodicamente dallo stesso forniti sui fenomeni fiscali, e dall'altro, più in generale, uno svolgimento della tipica attività legislativa che, partendo da una maggiore e migliore base informativa, sia infine più consapevole. È proprio su questo aspetto che i presentatori soprattutto insistono, sottolineando la parziale difformità nelle finalità del collegamento proposto rispetto a quello da poco attivato dagli uffici parlamentari con il sistema informativo della ragioneria generale dello Stato: se comune ad entrambi i collegamenti è infatti l'obiettivo generico della trasparenza e specifico dell'integrazione tra Parlamento e Governo nell'attività legislativa, quello con l'anagrafe tributaria, come è indicato nella relazione, mira in special modo alla disponibilità di informazioni che rivestirebbero «un'importanza conoscitiva di tipo strutturale, relativa alle caratteristiche dei contribuenti (...), alla incidenza dei tributi (...) e alle attività degli uffici (...) e sarebbero solo limitatamente utilizzabili per controllare e verificare i flussi di entrata e le previsioni di gettito, mentre viceversa risulterebbero essenziali ai fini di una più efficiente realizzazione dell'attività legislativa».

Quanto al collegamento con la ragioneria generale, va per inciso ricordato che esso era stato attivato sulla base di una circolare del Presidente della Camera del 19 dicembre 1984, che faceva seguito al perfezionamento delle intese tra Presidenti di Camera e Senato e ministro del tesoro sulla base delle norme che lo prevedevano (da principio l'articolo 32 della legge finanziaria per il 1981, 30 marzo 1981, n. 119, poi modificato dall'articolo 49 della legge 7 agosto 1982, n. 526, e dall'articolo 8 della legge 17 dicembre 1986, n. 878). Tutte queste norme indicano un ruolo, nel circuito informativo, delle competenti commissioni permanenti, individuando una responsabilità in un primo tempo dei loro presidenti e da ultimo delle presidenze. Non altrettanto la proposta di legge 2465, il cui *iter* sarà ora interessante seguire.

Fin dalla prima seduta in sede legislativa del 13 novembre 1985 la I Commissione si orienta favorevolmente sul provvedimento, approvando in linea di principio un emendamento del relatore volto ad attribuire anche ai Presidenti delle Camere, e non solo al ministro delle finanze come previsto dalla proposta di legge, il compito di promuovere le opportune intese per realizzare il collegamento. Già il giorno successivo però il ministro comunica la sua volontà di richiedere la rimessione all'Assemblea, sia in relazione alla necessità di «approfondimenti adeguati alla importanza e alla delicatezza dell'oggetto» della proposta, sia in quanto la stessa «affida ad organi tecnici compiti di primaria importanza»: il comma 2 dell'articolo 1 attribuisce infatti ai centri informativi del Ministero «la realizzazione e la conduzione tecnica delle procedure di automazione», l'aggiornamento periodico dei dati di base, la predisposizione dei «programmi necessari per effettuare ulteriori elaborazioni sui dati stessi», nonché il compito di apportare «tutte le integrazioni che gli uffici di presidenza delle commissioni competenti delle due Camere ritengono di dover richiedere». Alla lettera del ministro replica il presidente della I Commissione il 15 novembre soffermandosi, quanto agli aspetti di merito, sull'esigenza, perseguita dalla proposta di legge, di muoversi verso la realizzazione di un «circuito paritario di disponibilità dei dati e delle notizie», che fornisca al Parlamento i «mezzi minimi per esercitare le sue funzioni costituzionali», ponendolo «nella condizione di svolgere quell'attività di controllo e di ispezione sul Governo e sull'amministrazione che forma il naturale contrappeso a quei poteri ed a quelle opportunità che l'Esecutivo invoca per sé in modo crescente». È dunque nel completamento e arricchimento della funzione parlamentare di controllo che il presidente della I Commissione fa risiedere il valore sostanziale della proposta del collegamento con l'anagrafe tributaria, auspicando che venga rimossa l'«otturazione dei canali informativi (...) motivo di disagio istituzionale grave, e causa di un aggravarsi e complicarsi delle reciproche recriminazioni tra Governo e Parlamento».

Avendo in una successiva seduta in sede referente precisato il rappresentante del Governo che la questione riguarda le modalità e non già la sostanza della proposta sul collegamento, e presentato quindi un emendamento con il quale scompaiono i riferimenti ai centri informativi e si rimette ad un decreto ministeriale l'adozione delle disposizioni relative alla realizzazione (e non più anche alla condu-

zione tecnica) delle procedure di automazione, all'aggiornamento, e alla predisposizione di programmi per la elaborazione dei dati (senza più il riferimento alle integrazioni richieste dagli uffici di presidenza), il progetto di legge viene nuovamente trasferito in sede legislativa, e in questo testo e in questa sede approvato l'11 dicembre 1985. Nello stesso testo viene approvato in sede referente dalla I Commissione del Senato, ma non da quell'Assemblea, a causa della chiusura anticipata della legislatura.

All'inizio della X legislatura la proposta di legge, sottoscritta dallo stesso amplissimo schieramento parlamentare, viene ripresentata alla Camera (AC 1382), nel testo originario della proposta di legge 2465 della IX. La VI Commissione ne introduce le disposizioni nel decreto-legge 13 gennaio 1988, n. 4, poi decaduto, per riproporle successivamente nel reiterato decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, non avendovi il Governo autonomamente provveduto senza avere nel contempo presentato l'annunciato disegno di legge specifico. Nella seduta del 14 aprile 1988 viene tuttavia ritirato dal relatore il relativo emendamento, su cui pure il rappresentante del Governo ha dichiarato di concordare, a seguito di un invito del presidente che ha posto un problema di ammissibilità per estraneità di materia. L'Assemblea approva infine, il 28 aprile, un articolo aggiuntivo della Commissione che definisce la materia tornando a riconoscere al ministro l'impulso delle intese con i Presidenti di Camera e Senato, e stabilendo che con decreto ministeriale siano definite «le modalità e i termini del collegamento (...), le aggregazioni dei dati da rendere disponibili e la periodicità di aggiornamento, tenuto conto dei piani di sviluppo del sistema informativo dell'anagrafe tributaria»: in questa nuova formulazione, il testo viene approvato anche dal Senato e diviene dunque l'articolo 12 *bis* del decreto-legge n. 70, convertito dalla legge 13 maggio 1988, n. 154.

Sollecitato dal presidente della VI Commissione il 20 ottobre 1988, il Presidente della Camera assume l'iniziativa di proporre il 7 dicembre al ministro delle finanze e al Presidente del Senato una procedura per giungere alla realizzazione del collegamento: essa consisterebbe da un lato nella costituzione di un gruppo di lavoro misto con il compito di elaborare uno schema d'intesa circa modalità di impianto e aspetti di gestione del collegamento, soggetti abilitati all'accesso ai dati e relative procedure e limiti, forme di utilizzazione dei dati, periodicità degli aggiornamenti, e dall'altra nella predisposi-

zione di un regolamento interno per l'uso del sistema. Il ministro, nell'esprimere il suo consenso, procede alle designazioni di sua competenza (rappresentanti di Ministero e SOGEI) il 16 gennaio 1989, così come l'8 febbraio il Presidente del Senato, che esplicita il concetto di alta vigilanza degli uffici di presidenza delle commissioni competenti, e il 14 febbraio il Presidente della Camera.

Il gruppo di lavoro si riunisce il 7 novembre 1989, e dalla riunione, se da una parte emerge nel merito la necessità di chiarire portata, obiettivi e limiti del collegamento, si ricava dall'altra un insegnamento e una conferma circa la difficoltà di far proficuamente funzionare un organismo che dovrebbe essere operativo pur consistendo di una ventina fra senatori e deputati e di una ventina fra funzionari di Senato, Camera, Ministero e SOGEI. Il gruppo di lavoro non è stato più riunito e parrebbe essersi da allora affievolito l'interesse politico alla realizzazione effettiva del collegamento, pur essendo nel frattempo rimasta sostanzialmente invariata la quantità, la qualità e la tempestività dei dati posti periodicamente dal Ministero delle finanze a disposizione del Parlamento. Alla realizzazione occorrerà comunque provvedere, valide rimanendo tutte le motivazioni, anche di ordine istituzionale, che a suo favore sono state addotte, e l'opportunità che a una progressiva perdita di soggettività legislativa primaria da parte delle commissioni permanenti faccia riscontro un recupero e una forte riqualificazione della funzione di controllo, insieme al perseguimento delle condizioni per dotare l'organo legislativo della migliore base di conoscenze.

Quanto ai collegamenti in generale con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria, detto che già il richiamato decreto-legge n. 8 del 1976 prevedeva all'articolo 2, terzo comma, la possibile autorizzazione mediante decreto presidenziale del collegamento con sistemi informativi di altre amministrazioni statali, «per esigenze di (...) ampliamento delle fonti di acquisizione dei dati e delle notizie utili all'anagrafe tributaria», rimane da segnalare quanto recentemente previsto dalla legge 29 dicembre 1990, n. 407, collegata alla legge finanziaria per il 1991. Con l'articolo 4 di questa legge, introdotto da un emendamento presentato alla Camera e non sostanzialmente modificato dal Senato, si delega il Governo a disciplinare le «modalità di accesso delle amministrazioni pubbliche al sistema informativo dell'anagrafe tributaria»: qui si pensa però a un flusso opposto a quello finora concepito, nel senso che il collegamento non dovrà tan-

to contribuire ad alimentare la base dell'anagrafe tributaria, quanto, al contrario, utilizzarla per realizzare «una efficace banca dati per la lotta al riciclaggio di denaro di provenienza illecita, nonché per consentire la verifica dei limiti di reddito ove previsti per erogazioni di benefici assistenziali». La base di quel sistema informativo sarà dunque chiamata a favorire il perseguimento di specifici obiettivi fissati dal Parlamento, il quale, anche in questa prospettiva, farà pertanto bene dal canto suo a compiere quanto di competenza per evitare che sia ulteriormente eluso il dettato normativo dell'articolo 12 *bis* del decreto-legge n. 70 del 1988, per la cui approvazione tanto aveva lavorato.

## 7 — *Conclusioni*

Gli aspetti fin qui esaminati rispondono a una scelta la cui parzialità non può sfuggire né vuole essere celata: parzialità sia sotto il loro profilo meramente quantitativo, rispetto ad altri che avrebbero forse potuto essere presi in considerazione, sia sotto quello del loro taglio, certo operato in ragione e nell'ottica della funzionalità alla tesi sostenuta. Se parziale è stata la scelta, nella stessa misura può di conseguenza sembrare arbitrario desumere tendenze da pochi elementi, così come lo sarebbe riconoscere da alcuni sparsi segmenti le coordinate necessarie per disegnare una o più linee: e tuttavia questo è stato il tentativo, nella consapevolezza della difficoltà di comporre tra loro in un unico abbozzo tratti disomogenei, ma anche nella convinzione che proprio dalla loro disomogeneità fosse possibile derivare una direzione, come risultante della sommatoria.

Il fenomeno che sembra dunque delinarsi è un arricchimento e un'articolazione dei soggetti, parlamentari e non, del processo legislativo in materia fiscale, attraverso cui si realizza un rimescolamento dei ruoli e delle competenze. In particolare appare centrale, in questo senso, la tendenza alla sottrazione, ora formale ora sostanziale, di competenza diretta al soggetto individuabile come perno, dal punto di vista della fisiologia istituzionale, dell'esame e dell'istruzione, cioè della lavorazione della materia prima legislativa: le competenti commissioni parlamentari permanenti. Questa sottrazione ha luogo, sia pure in modo discontinuo, in favore principalmente del Governo, tramite la decretazione d'urgenza, la delegazione legislativa, la dele-

gificazione, ma anche di soggetti parlamentari: le altre commissioni parlamentari permanenti, che surrettiziamente legiferano in materia fiscale secondo una logica di settore difficilmente riconducibile ad unità; la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera, stando almeno alla prima esperienza applicativa delle recenti norme regolamentari sul disegno di legge comunitaria, all'interno di un processo che è comunque destinato a realizzare, in campo fiscale, un'alienazione di quote di sovranità dei Parlamenti nazionali; la Commissione dei trenta, alla quale nell'ambito del procedimento di delegazione legislativa viene sempre più frequentemente riservata la funzione di controllo sul relativo esercizio. A questo fenomeno non corrisponde finora, sul versante dell'attività di controllo, che un tentativo limitato di recupero di soggettività da parte dalle Commissioni permanenti.

Se tutto ciò costituisca davvero tendenza non è agevole stabilire, e già le prossime tappe della vicenda legislativa in materia fiscale potranno portare nuovi elementi a conforto o a confutazione dell'assunto: gli elementi disponibili sono sembrati però fin d'ora tali da legittimare la costruzione di un'ipotesi su cui imbastire i primi fili di una riflessione.





Mauro De Dominicis

*La disciplina degli accessi alla Camera dei deputati e l'utilizzazione delle aree limitrofe, sotto il profilo della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e della viabilità*

Introduzione; 1 — La disciplina per l'accesso degli estranei alla Camera; 2 — L'utilizzazione delle aree limitrofe alla Camera.

### *Introduzione*

La disciplina degli accessi alla Camera dei deputati e le tematiche relative alla utilizzazione delle aree limitrofe fanno parte di un unico argomento, e cioè quello delle modalità di accoglimento di tutti coloro che si recano nei vari palazzi sia stabilmente che saltuariamente.

L'esame delle predette tematiche comporta pertanto l'analisi di aspetti ad esse strettamente correlati, come quelli della sicurezza, dell'ordine pubblico e della viabilità.

In questa sede saranno esaminate le attuali discipline che regolamentano i vari settori e formulate talune proposte che potranno integrare o modificare tali discipline. Si terrà inoltre conto di tutta una serie di competenze molto articolate facenti capo ad altri organi (Comune di Roma, Ministero degli interni ed altri organi costituzionali eccetera) e dei rapporti che intercorrono con i cittadini che risiedono o transitano nelle aree adiacenti alla Camera dei deputati.

La rilevanza del tema in esame appare evidente qualora si consideri il grande flusso di persone che accedono ai vari palazzi della Camera. Nelle giornate centrali della settimana, infatti, il numero delle persone che varca gli ingressi ammonta a circa 3000-3500 unità. Tale numero aumenta peraltro fino al doppio se si prendono in esame tutti i movimenti giornalieri di entrata e di uscita. Occorre inoltre considerare tutte le persone che giornalmente accedono nel palazzo di Vicolo Valdina, dove sono ormai quotidianamente organizzati convegni presso le sale del Cenacolo e della Sacrestia. Non certo minore è inoltre il numero delle persone che varca l'ingresso di Via Campo Marzio per partecipare ad altri convegni che sono organizzati presso l'Auletta dei Gruppi parlamentari.

L'accesso di questa ulteriore grande quantità di estranei comporta un notevole impegno da parte di chi è addetto alla sorveglianza ed un notevole aggravio della pressione esercitata su taluni ingressi della Camera.

Inoltre, il funzionamento della Biblioteca della Camera come Biblioteca aperta al pubblico crea qualche inevitabile problema all'accesso del palazzo di Via del Seminario.

Si pensi ancora che nell'ambito delle importanti Conferenze di carattere internazionale che si sono svolte negli ultimi 15 mesi alla Camera (Conferenza NATO, Conferenza dei parlamenti europei ed il Consiglio Europeo) sono state ogni volta accreditate dalle 1500 alle 2000 persone di diverse nazionalità. Ciò ha comportato la necessità di esaminare procedure esistenti in altri Parlamenti e di affrontare problemi spinosi come quello del divieto di accesso alle scorte armate di talune personalità autorevoli.

### 1 — *La disciplina per l'accesso degli estranei alla Camera*

In tema di accessi, occorre anzitutto rilevare che le condizioni di ammissibilità degli estranei sono espressamente trattate dal Regolamento della Camera: il terzo comma dell'articolo 12 prevede, infatti, che l'organo autorizzato a deliberare sulla materia sia l'Ufficio di Presidenza.

Non risulta peraltro che questa rilevante competenza, di natura amministrativa ma anche di grande peso politico, sia stata esercitata in modo organico e costante dall'organo predetto.

Precedentemente, infatti, la materia era stata esaminata e regolamentata solo parzialmente tramite singole disposizioni adottate dai deputati Questori oppure tramite una prassi consolidatasi nel tempo: l'Ufficio di Presidenza si era infatti interessato quasi esclusivamente della questione dei giornalisti parlamentari e dei rapporti con la loro associazione. Solo nella riunione del 12 maggio 1977 era stata, infatti, esaminata dall'Ufficio di Presidenza una normativa per la identificazione degli estranei elaborata dal Collegio dei Questori.

Nel corso della discussione furono sollevate numerose perplessità e pertanto la citata normativa fu approvata con l'intesa che essa avrebbe dovuto essere applicata «in modo ragionevole». (*Bollettino Organi collegiali* del 12 maggio 1977).

L'approvazione «tiepida» di questo sistema fu probabilmente una delle cause della sua progressiva non applicazione: i cartellini di riconoscimento che avrebbero dovuto esporre i soggetti autorizzati ad accedere non furono più usati e, in breve tempo, si registrò una ulteriore crescita di estranei nei palazzi della Camera.

Di tale situazione i deputati si sono spesso lamentati nelle discussioni che si sono via via succedute sui bilanci interni della Camera e, al riguardo, sono stati presentati anche diversi ordini del giorno.

In particolare, i deputati hanno più volte sottolineato la delicatezza della situazione degli accessi proprio sotto il profilo della sicurezza, ed è comprensibile che essi si siano in molti casi sentiti come «estranei in un palazzo in cui si muovono una svariata quantità di persone di cui non si conosce né il nome e né le competenze».

Tale situazione non era pertanto più sostenibile, anche in considerazione del fatto che la sicurezza si garantisce in primo luogo attraverso la vigilanza agli accessi: non è certo facile controllare i movimenti delle persone una volta che esse siano entrate nei palazzi.

In considerazione di ciò, gli Uffici hanno predisposto, sin dai primi mesi dell'anno 1990, per l'esame del Collegio dei Questori e del Comitato per la Sicurezza, una disciplina per l'accesso degli estranei, al fine di limitare il numero delle persone che accedono alla Camera e di individuare metodologie atte a riconoscere immediatamente tutte le persone presenti nei palazzi, ivi compresi i dipendenti e i giornalisti parlamentari.

La predetta disciplina è stata elaborata tenendo conto di quattro principi fondamentali:

1) la necessità di continuare a considerare «aperti» i palazzi della Camera e di non farne delle «cittadelle fortificate»;

2) l'individuazione di una serie di categorie di soggetti aventi diritto, per motivi istituzionali e funzionali, di accedere alla Camera e l'eliminazione di una serie di categorie di soggetti alle quali venivano concessi titoli permanenti o temporanei di accesso, sulla base delle richieste più estemporanee e senza che vi fossero giustificati motivi;

3) la individuazione di aree di transito nei palazzi riservate solo a talune categorie di soggetti aventi diritto all'accesso;

4) la creazione di una normativa non rigida che preveda un sistema di «passi giornalieri» e la possibilità di fare talune eccezioni al fine di far fronte immediatamente ad eventuali nuove esigenze.

Sono state pertanto stabilite le condizioni di accesso alla Camera ed i limiti di circolazione al suo interno per talune categorie di funzionari, di giornalisti, di collaboratori e di consulenti.

È stato altresì previsto che tutti i predetti soggetti, unitamente ai dipendenti della Camera, dovranno esibire in modo evidente appositi *badge* di riconoscimento di diversi colori, sulla base delle categorie di appartenenza e dei vari livelli d'accesso consentiti. Avranno l'obbligo di esporre tali *badge* di differenti colori, con gli stessi criteri sopraesposti, anche coloro che saranno autorizzati ad accedere giornalmente ai Palazzi della Camera.

L'Ufficio di Presidenza ha approvato la normativa in data 22 novembre 1990 ed ha opportunamente previsto un periodo di sperimentazione di sei mesi, al fine di apportare eventuali modifiche che potranno rendersi necessarie, sulla base delle esperienze fatte mediante l'applicazione pratica della disciplina. Nell'ambito della discussione in seno all'Ufficio di Presidenza sono inoltre emerse due questioni particolari che rivestono una importanza notevole, e cioè quella della presenza dei dipendenti della Camera in Transatlantico e quella dei giornalisti parlamentari. Sulla prima questione, appare evidente che non possa essere stabilito in via di principio alcun divieto per i dipendenti, in quanto essi, per motivi di servizio, devono accedere a qualsiasi ambiente del palazzo. Dovranno peraltro essere fatte applicare le disposizioni già esistenti relative all'obbligo, a Camera aperta, di accedere e trattenersi in Transatlantico solo per motivi di servizio.

Quanto ai giornalisti parlamentari, tenuto conto del ruolo istituzionale che essi svolgono alla Camera, appare ormai improcrastinabile un incontro con l'Associazione della stampa parlamentare, affinché sia garantito da parte dei suoi iscritti un comportamento più consona all'ambiente in cui svolgono la loro attività.

Sarebbe inoltre opportuno riesaminare, sempre nell'ambito del predetto incontro, le modalità di accesso dei giornalisti alla Camera, poichè il loro numero si è accresciuto sensibilmente negli ultimi anni. A tale proposito, occorre comunque rilevare che la stessa Associazione della stampa parlamentare si è dimostrata favore-

vole a riesaminare le norme del suo statuto, in ordine alle modalità di iscrizione dei giornalisti alla Associazione stessa.

L'efficacia della disciplina sugli accessi dovrebbe altresì essere ulteriormente rinforzata dalla prossima entrata in funzione di un sistema di controllo accessi, che prevede anche l'acquisizione dei dati delle presenze del personale.

Il funzionamento a regime di tale sistema prevede l'uso di *badge* di prossimità da parte di tutti coloro che accedono ai palazzi, e cioè l'uso di *badge* di diversi colori, rilasciati con i criteri precedentemente esposti, che possono essere controllati senza entrare in contatto con i terminali lettori installati agli ingressi ed in talune aree di transito dei palazzi.

L'uso dei *badge* di prossimità comporta l'assenza di *stress* meccanici: il *badge* ed il terminale lettore non entrano fisicamente in contatto, eliminando i ben noti fenomeni di usura sia del *badge* sia della testina di lettura magnetica con un conseguente reale mantenimento nel tempo degli *standard* di affidabilità del sistema.

Si dovrebbero pertanto fare notevoli passi in avanti proprio dal punto di vista della sicurezza: potranno, infatti, essere quantificati con precisione il numero e la categoria delle persone che giornalmente accedono nei palazzi; determinati i tempi di sosta nelle varie aree di transito previste nei palazzi medesimi; individuati il numero delle persone che restano nei palazzi dopo la loro chiusura.

Tutte queste operazioni saranno naturalmente governate da microprocessori in grado di effettuare automaticamente i processi di lettura dati e di rilevazione di allarme.

In considerazione di queste prospettive, l'informatizzazione di taluni meccanismi di sorveglianza non può pertanto che essere considerata in modo positivo. Non si deve comunque dimenticare che i sistemi di controllo più efficaci restano quelli operati direttamente dalle persone. I commessi della Camera continueranno ad esercitare il loro ruolo determinante nel controllo degli accessi e delle varie aree riservate, mediante la loro perseveranza nel far rispettare tutte le modalità di applicazione della nuova disciplina.

La nuova disciplina sull'accesso degli estranei alla Camera non ha però ancora risolto il problema relativo a coloro i quali intendano accedere al fine di svolgere in modo aperto e professionale l'attività

di *lobbying*. Non può infatti essere sottaciuto che esiste una ampia quantità di soggetti che accede alla Camera e che svolge surrettiziamente la citata attività.

Anche nei Parlamenti di altri paesi questa problematica non è peraltro ancora stata affrontata in modo compiuto: risulta infatti che vi siano disposizioni legislative o regolamentari in materia solo in Australia, Germania, Stati Uniti ed in Canada. In altri paesi come, ad esempio, il Regno Unito e la Spagna sono in corso studi approfonditi.

Anche in Italia tale problema è stato più volte sollevato e recentemente è stata anche presentata una proposta di legge sulla quale sono state espresse contrastanti valutazioni. In realtà, tale proposta di legge affronta essenzialmente le tematiche concernenti i professionisti delle pubbliche relazioni ma non il problema del *lobbying* e della rappresentanza dei pubblici interessi.

Sarebbe invece auspicabile che anche in Italia le varie tecniche del *lobbying* — intese come rappresentanza di interessi legittimi in ambito istituzionale — possano essere controllate dal Parlamento e ciò potrebbe essere realizzato anche mediante l'emanazione di una apposita normativa varata dall'Ufficio di Presidenza, in base al riconoscimento del potere di organizzazione interno che la stessa Costituzione riconosce alle Camere.

Tale normativa dovrebbe tendere a fornire determinate garanzie ai parlamentari nei confronti di coloro che svolgono apertamente attività di rappresentanza dei pubblici interessi. Potrebbero, pertanto, essere preventivamente comunicati alle Camere taluni elementi essenziali come, ad esempio, la tipologia delle società che intendano svolgere attività di *lobbying* in Parlamento (denominazione sociale, forma giuridica, capitale sociale, sede, eccetera) ed il tipo di professionalità dei rappresentanti delle società medesime.

Potrebbe, altresì, essere previsto che i rappresentanti delle predette società abbiano l'obbligo di comunicare preventivamente i provvedimenti legislativi che siano oggetto del loro interesse ed i nominativi dei parlamentari che intendano contattare.

## 2 — *L'utilizzazione delle aree limitrofe alla Camera*

Come già è stato rilevato, le procedure di accesso devono essere esaminate anche tenendo in considerazione che l'organo

Camera è inserito in un contesto urbano particolare in cui esistono peculiari esigenze di ordine pubblico.

È, infatti, ben noto che, nonostante molteplici tentativi di restrizioni, l'area del Centro Storico è sempre carica di forti tensioni, poiché è molto spesso sede di manifestazioni organizzate da varie forze politiche e sociali.

Esaminando in particolare gli aspetti relativi all'ordine pubblico che investono direttamente l'Organo della Camera, è necessario fare anzitutto riferimento all'istituto dell'immunità della sede, che trova il suo fondamento nell'articolo 62 del Regolamento della Camera. Questa norma, infatti, che era già in vigore sotto lo Statuto Albertino, attribuisce il potere di polizia all'Assemblea, che lo esercita tramite il suo Presidente e prevede il divieto per la forza pubblica di entrare in Aula se non per ordine del Presidente e dopo che la seduta sia stata tolta. Ciò non rappresenta peraltro una sorta di extraterritorialità della sede della Camera del tipo di quella prevista per le sedi diplomatiche, bensì rappresenta un modo diverso di articolare la competenza di un certo organo dello Stato. Competenza che subisce una limitazione dall'esigenza di assicurare la più ampia autonomia al Parlamento nei confronti dell'esecutivo.

Il citato potere di polizia non è peraltro mai stato considerato come un potere di istituire un corpo di polizia speciale che agisca all'interno e nelle adiacenze della Camera con i poteri dei corpi di polizia ordinaria.

In sostanza, tale potere di polizia sottrae la guardia di servizio dalla dipendenza degli organi in via ordinaria gerarchicamente sovraordinati e la pone alle dirette dipendenze del Presidente che esercita per conto dell'Assemblea i poteri necessari per il mantenimento dell'ordine pubblico, dando ai deputati Questori le opportune direttive. Al riguardo, appare corretto ricordare che la guardia di servizio della Camera è formata da uffici speciali della pubblica sicurezza ed appositi nuclei di carabinieri che sono allocati all'interno dei palazzi della Camera stessa. Gli uffici speciali di pubblica sicurezza e i nuclei dei carabinieri presso la Camera svolgono i normali compiti di polizia di sicurezza, giudiziaria ed amministrativa, sia pure con limitazione territoriale agli uffici delle Camere. È, altresì, svolta dai predetti uffici e gruppi una attività di assistenza nei confronti dei parlamentari e delle varie delegazioni parlamentari, al fine di agevolare e rendere più sicuro lo stesso esercizio del mandato parlamentare.

Trattandosi pertanto di una limitazione dei poteri di polizia attribuiti alle autorità ordinariamente competenti (cui è vietato esercitare poteri d'ordine pubblico all'interno delle sedi parlamentari), tale prerogativa speciale è strettamente correlata alla piena tutela delle prerogative parlamentari e non può che arrestarsi immediatamente al di fuori dei palazzi del Parlamento. Sotto questo profilo non appare dubbio che in materia di ordine pubblico la separazione di competenze dovrebbe risultare delineata in termini estremamente precisi: per gli spazi immediatamente antistanti la Camera è competente l'autorità ordinaria di pubblica sicurezza, dai confini degli edifici parlamentari in poi è competente il Presidente dell'Assemblea.

Occorre peraltro fare presente che questo speciale potere di ordine pubblico del Presidente è finalizzato non soltanto alla tutela dell'«istituzione Parlamento» ma anche a garantire le funzioni proprie di ogni singolo parlamentare.

Con riguardo a tali funzioni, l'oggetto principale della tutela è costituito dalla libera formazione della volontà dei parlamentari; nel caso in cui tale volontà fosse influenzata illegittimamente da manifestazioni o assembramenti immediatamente esterni alle sedi parlamentari, si potrebbe anche considerare l'ipotesi di estendere le attribuzioni presidenziali d'ordine pubblico, proprio in quanto finalizzate a garanzia del singolo parlamentare, agli spazi antistanti la Sede.

A quanto risulta dai più recenti precedenti parlamentari, peraltro, tale potere esterno di polizia del Presidente d'Assemblea non è stato mai esercitato: nella seduta del 13 gennaio 1980 il Presidente onorevole Iotti ha affermato che «la tutela dell'ordine nella piazza Montecitorio non compete alla Camera, bensì alla Questura di Roma. Vero è comunque che questa ha sempre chiesto orientamenti alla Presidenza della Camera in materia».

In proposito, è doveroso ricordare, anche sulla base di rapporti redatti dagli organi competenti del primo commissariato circoscrizionale di P.S., che negli ultimi anni si è ripetuto il fenomeno di manifestanti che hanno dimostrato le loro opinioni davanti a Palazzo Montecitorio in una maniera talmente decisa, che talvolta si è estrinsecata in una vera e propria intimidazione fisica nei confronti dei deputati.

Nel 1990, ad esempio, si sono svolte numerose manifestazioni in piazza Montecitorio che hanno posto in evidenza il rischio a cui si espongono non solo i deputati ma la stessa sede istituzionale.



Il ripetersi di simili episodi dovrebbe pertanto far riconsiderare globalmente la situazione relativa a piazza Montecitorio: i parlamentari e la stessa sede della Camera rappresentano un facile bersaglio, poichè la recinzione mobile esistente nella piazza non è posta a sufficiente distanza di sicurezza.

Sarebbe pertanto opportuno promuovere un incontro con il Ministro dell'interno, affinché non sia più consentita la presenza stabile di manifestanti dinanzi alla Camera dei deputati e sia creata una zona di rispetto totale che possa essere controllata in modo rigoroso dalle Forze dell'ordine.

Le manifestazioni dovrebbero pertanto effettuarsi al di fuori della zona di rispetto, che, nel caso specifico, dovrebbe iniziare da via del Corso. Ciò non significherebbe peraltro non osservare il diritto dei cittadini di riunirsi pacificamente previsto dalla Costituzione: essi infatti potrebbero tranquillamente manifestare le loro opinioni in un'area poco più distante da palazzo Montecitorio ed eventualmente inviare delegazioni, al fine di sensibilizzare le autorità competenti in merito alle loro rivendicazioni.

Del resto, occorre fare presente che in tutte le Assemblee occidentali più rappresentative esiste un'area di rispetto nell'ambito della quale non sono consentite manifestazioni.

Occorre inoltre rilevare che l'ingresso principale della Camera è posto direttamente su piazza Montecitorio ed è quindi oltremodo pericoloso. In altri Parlamenti, infatti, gli accessi sono quasi sempre preceduti da ampi cortili, che rappresentano un'ulteriore barriera posta a salvaguardia della sede.

Quanto alla trattazione del tema della viabilità nelle aree limitrofe alla Camera dei deputati, occorrerà esaminare con attenzione quanto avviene in ordine al traffico ed ai parcheggi nelle vicinanze di Montecitorio.

Si analizzerà, pertanto, inizialmente la situazione di piazza Montecitorio, dove da molto tempo è prevista un'area di parcheggio riservata alla Camera.

Negli ultimi anni proprio in quest'ultima area si era creata una situazione al limite della tollerabilità, che destava preoccupazioni anche sotto il profilo della sicurezza. La piazza risultava, infatti, sovraccarica di autovetture in sosta appartenenti a svariati soggetti: delegati all'uso del contrassegno rilasciato ai deputati per l'accesso al centro storico e altre persone non autorizzate alla sosta. Sostavano

inoltre in piazza Montecitorio tutta una serie di autovetture di scorta di ministri e di taluni sottosegretari che utilizzavano tale area come fosse una zona loro riservata.

Tali autovetture, che parcheggiavano molto spesso nei pressi della scalinata dell'ingresso principale della Camera, impedivano la viabilità nella piazza medesima e alimentavano gravi problemi di sicurezza, nel caso in cui si fosse presentata la necessità di far transitare automezzi in servizio pubblico di emergenza.

Occorreva pertanto intervenire, anche perché gli stessi deputati non erano più in grado di parcheggiare le loro autovetture, poiché la piazza risultava ingombra di veicoli di soggetti non autorizzati.

È stata così predisposta dagli Uffici per l'esame del Collegio dei deputati Questori una nuova disciplina, al fine di risolvere i predetti problemi. Tale disciplina è stata elaborata d'intesa con le autorità competenti del Comune di Roma ed è entrata in vigore nel febbraio del 1990. Essa prevede che nell'area di Piazza Montecitorio riservata alla Camera possano sostare solo autovetture condotte personalmente dai deputati. L'istituto della delega all'uso dei contrassegni di accesso al centro storico concessi ai deputati è stato mantenuto: i delegati non possono però più parcheggiare le loro autovetture in piazza Montecitorio ma soltanto accedere nel settore. È stata altresì individuata dagli organi competenti del Comune di Roma un'altra area dove far sostare le autovetture di scorta. E si è infine provveduto a far effettuare, su sollecitazione degli Uffici, controlli più severi sui contrassegni di accesso e di parcheggio.

Questa soluzione ha consentito di decongestionare nei mesi successivi in modo considerevole la piazza e di ridurre drasticamente i problemi di parcheggio ai deputati.

Solo in talune occasioni si è purtroppo riproposto il problema delle auto di scorta, soprattutto nelle giornate in cui si svolgono sedute particolarmente importanti cui partecipano la gran parte dei membri del Governo.

Quanto a Piazza del Parlamento, occorre ricordare che nell'area di parcheggio riservata alla Camera devono essere soddisfatte le esigenze dei dipendenti della Camera, dei dipendenti dei Gruppi, degli invalidi, delle segreterie dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei giornalisti parlamentari. Il numero dei permessi di parcheggio in questa area concessi dall'Amministrazione è correlato a quello dei

permessi di accesso al centro storico rilasciati dal Comune di Roma ed è commisurato alla reale capienza degli spazi riservati.

La quota dei permessi di transito rilasciati tende peraltro di volta in volta a diminuire, poichè i problemi relativi all'inquinamento atmosferico del centro della città inducono il Comune a ridurre il numero delle autovetture autorizzate a circolare nel centro storico. Inoltre, la predetta area riservata alla Camera si è ulteriormente ristretta, a causa della necessità di soddisfare le esigenze dei cittadini residenti e di altre categorie (auto di servizio della Presidenza del Consiglio eccetera), che non hanno più potuto sostare in Piazza Colonna, in seguito alla completa pedonalizzazione di quell'area.

Anche la viabilità in Piazza del Parlamento comporta peraltro gravi problemi, poiché essa è percorsa in modo continuo da un notevole flusso di automezzi, i quali spesso parcheggiano in maniera poco ortodossa ingombrando gli spazi riservati alla viabilità ordinaria.

Un ruolo sicuramente importante per la viabilità delle aree circostanti a Montecitorio è svolto dal parcheggio interno di Via della Missione di pertinenza della Camera: le autovetture di taluni funzionari e di parlamentari che ricoprono rilevanti incarichi di tipo istituzionale (Presidenti di Gruppo, Presidenti di Commissione, Membri dell'Ufficio di Presidenza, eccetera) possono sostare nel predetto parcheggio, senza gravare nelle aree di sosta limitrofe.

Estremamente utile è stata altresì la recente acquisizione, come area riservata alla Camera, del parcheggio in Piazza San Macuto: nel Palazzo di Via del Seminario hanno infatti sede, oltre alla Biblioteca della Camera aperta al pubblico, le Commissioni bicamerali e taluni servizi ed Uffici della Camera.

Inoltre, per soddisfare in modo più ampio le esigenze di determinate categorie di dipendenti, e in particolare quelle delle segreterie dei vari Servizi, sono stati sottoscritti taluni abbonamenti presso il parcheggio di Villa Borghese, che, per la sua posizione e per la recente opera di ammodernamento di cui è stato oggetto, è senz'altro da ritenersi estremamente utile e funzionale.

Sono tuttora in corso contatti con l'ACI, al fine di poter sottoscrivere specifiche convenzioni dirette a «riservare» alla Camera alcuni posti nelle aree di Piazza del Popolo e di Via Monte Brianzo.

Occorre comunque fare presente che, indipendentemente dall'efficacia dei controlli e dalle ricerche di aree di parcheggio che risultano

ormai essere quasi completamente sature, la viabilità nel centro di Roma e nella città in genere potrà essere risolta solo quando saranno realizzati dei parcheggi sotterranei.

E proprio in tale direzione si è mossa l'Amministrazione della Camera, che ha fatto effettuare da una società specializzata un controllo del sottosuolo delle aree circostanti, mediante l'uso di sofisticati radar ed ha fatto redigere un apposito studio diretto ad accertare la possibilità di costruire parcheggi sotterranei nelle vicinanze di Montecitorio.

Lo studio citato evidenzia l'aspetto archeologico e urbanistico dell'area circostante a Montecitorio, l'aspetto normativo e tecnologico in materia di parcheggi e, infine, presenta un piano di fattibilità di parcheggi interrati nella zona di Montecitorio.

In particolare, prevede la creazione di parcheggi sotterranei, da realizzare secondo varie tecniche, in Piazza Colonna, Piazza Montecitorio, Piazza del Parlamento e nell'area di Via della Missione.

La realizzazione di tale piano comporta indubbiamente la necessità di risolvere complessi problemi di natura tecnica e di superare le riserve della Sovrintendenza in ordine alla costruzione di parcheggi nel centro storico di Roma.

I benefici che potrebbero essere ottenuti sarebbero comunque estremamente rilevanti, anche per la sistemazione urbanistica di Piazza del Parlamento dove è tuttora evidente lo scempio edilizio perpetrato con la demolizione degli edifici precedentemente esistenti nell'area attualmente destinata a parcheggio in via della Missione.

Al fine di accelerare i tempi previsti per l'espletamento di tutte le fasi operative a livello di indagini, a livello urbanistico e a livello architettonico, si ritiene che potrebbe essere immediatamente presentato alla Sovrintendenza alle antichità di Roma un progetto per la realizzazione proprio del parcheggio interrato di Via della Missione. Si tratterebbe infatti di intervenire immediatamente in un'area di pertinenza della Camera, dove oltretutto la citata indagine radiologica non ha rilevato la presenza di strutture archeologiche di particolare rilevanza.

Potrebbero essere rispettati i vincoli archeologici e ambientali previsti mediante la costruzione di tutte le eventuali sonde di esplorazione necessarie. Non dovrebbe infatti rappresentare un ostacolo l'investimento richiesto per la costruzione di tali sonde, poichè, anche in caso di mancata realizzazione del parcheggio a causa del ritro-

vamento di importanti reperti archeologici, la Camera avrebbe comunque il merito di aver promosso una iniziativa di alto livello culturale nell'ambito della città politica.

Nel caso in cui fosse possibile, come peraltro appare presumibile, costruire il parcheggio interrato di Via della Missione, potrebbero essere realizzati circa 300 posti macchina per la sosta delle «auto istituzionali ed operative» della Camera e potrebbe essere restituita ai cittadini una grande parte delle aree limitrofe a Montecitorio.

Per la costruzione del parcheggio interno di Via della Missione sarebbe possibile anche utilizzare i finanziamenti previsti dalla legge n. 122 del 1989, e cioè dalla «legge Tognoli» (importi fino al 75 per cento del costo complessivo dell'impianto).

Tale finanziamento potrebbe infatti essere giustificato dall'assolvimento del fine pubblico connesso al recupero di spazi esterni per i cittadini (Piazza Montecitorio e Piazza del Parlamento) e dal fine istituzionale strettamente collegato ad una migliore funzionalità dell'Istituto parlamentare.

Ricordando infine la accurata analisi storica e urbanistica dei rapporti tra centro storico e Camera dei deputati effettuata dalla Commissione consultiva urbanistica ed il successivo convegno sul tema tenutosi a Montecitorio il 30 novembre 1978, sarebbe utile costituire una nuova Commissione, che dovrebbe occuparsi del recupero ambientale della città politica per una sistemazione più idonea della città stessa. Tale Commissione, della quale potrebbero far parte esperti del settore e rappresentanti di tutti gli organi costituzionali, dovrebbe agire, mediante l'utilizzazione di procedure celeri e corsie preferenziali di intervento e si dovrebbe anche interessare del problema della viabilità nell'ambito della città politica. Potrebbe così essere utilmente progettata la realizzazione di altri parcheggi sotterranei nei pressi di Piazza del Parlamento e di Piazza Montecitorio, anche nel quadro dei finanziamenti previsti dalla legge su «Roma capitale» per il recupero ambientale della città politica.



Susanna Russo Fischer

*Profili ricostruttivi dei rapporti esterni dell'Amministrazione della Camera dei deputati attraverso le attribuzioni dell'Ufficio del cerimoniale e del Comitato per la comunicazione e l'informazione*

Le pubbliche relazioni sono l'insieme delle attività per cui le organizzazioni complesse comunicano e partecipano con l'esterno: comunicano con l'opinione pubblica ed i centri di riferimento dei diversi interessi pubblici e privati; partecipano ai problemi della società civile e politica in cui operano. Tali attività mirano ad accreditare l'immagine dell'organizzazione al fine di acquistare credibilità e fiducia. Nel corso degli anni è stato possibile, nelle organizzazioni complesse, dare un più ampio sviluppo alla politica delle pubbliche relazioni, sviluppo che ha consentito di raccogliere numerose esperienze pratiche, la cui validità ed utilità può estendersi, sia pure con qualche adattamento, agli organi costituzionali.

Allo stesso tempo si deve osservare che le pubbliche relazioni sono normalmente, nel settore privato, la conseguenza di una efficienza organizzativa. Se, infatti, una amministrazione è caratterizzata da una organizzazione inefficiente, se il suo personale non è competente, preparato e aperto alle esigenze del pubblico, se i suoi procedimenti amministrativi sono lenti e tortuosi ben difficilmente nella pubblica opinione può formarsi una buona immagine di quella amministrazione. Ne consegue che quando una amministrazione si organizza in maniera moderna ed efficiente non può non sentire l'esigenza di attuare una politica di pubbliche relazioni.

D'altra parte l'interesse della comunità in uno Stato democratico sovrasta di gran lunga quello privato, per cui se una qualsiasi organizzazione ha bisogno della stima e del consenso della comunità in cui vive a maggior ragione, nel caso del Parlamento, dove la comunità si identifica nella totalità dei cittadini, questa stima e questo consenso sono esigenze insostituibili.

Le relazioni pubbliche possono, dunque, essere intese come rapporti esterni il cui uso da parte dell'organizzazione possa migliorare il rapporto con la pubblica opinione e di conseguenza l'immagine dell'organizzazione stessa. Ed è nel contesto del graduale aumento delle relazioni pubbliche e della loro applicabilità agli organi costituzionali che si colloca l'istituzione del Comitato per la comunicazione e l'informazione.

Tale Comitato nasce dalla convinzione che il cittadino ha il diritto all'informazione parlamentare e che il Parlamento ha il dovere di essere tempestivo, chiaro ed efficace, offrendo una rappresentazione reale di ciò che avviene, sostituendo alla tradizionale cultura della riservatezza delle istituzioni una cultura della trasparenza. Una più efficace comunicazione costituisce l'adeguamento alla situazione odierna di uno dei compiti primari del Parlamento, che non solo deve fare le leggi, ma deve farle conoscere al Paese. In una moderna democrazia, dunque, non solo è indiscutibile che i cittadini debbano avere in linea di principio il pieno diritto di essere compiutamente informati sulla attività del Parlamento e quindi che il Parlamento abbia, salvo casi particolari, il dovere di rendere pubblici e accessibili i propri processi decisionali e le proprie attività, ma, affinché questo concetto di pubblicità possa tradursi in concreto e trasparente servizio ai cittadini, occorre siano adottati metodi e strumenti adeguati per la comunicazione all'esterno.

D'altra parte una appropriata pubblicità come strumento di comprensibilità e diffusione della conoscenza del processo legislativo è rilevante agli stessi effetti dell'obbligatorietà dei comandi legislativi.

Il Comitato per la comunicazione e l'informazione ha, in effetti, evidenziato significative insufficienze comunicative da parte della Camera dei deputati, la quale potrebbe sensibilmente migliorare la propria proiezione all'esterno se si dotasse di metodi di comunicazione adeguati. A tal fine è stato necessario identificare per prima cosa gli utenti più diretti del Parlamento, coloro cioè che per la loro attività quotidiana si trovano ad essere direttamente e continuamente a contatto con l'istituzione ed, in secondo luogo, il percorso di utenza che questi utilizzano nei rapporti con la Camera.

Dall'analisi compiuta dei vari percorsi di utenza si è poi visto come una gran parte delle informazioni sulla Camera e le sue attività non soltanto non provengano al destinatario direttamente dall'istituzione, ma non hanno neppure questa come fonte primaria per cui



l'istituzione, che si dice preoccupata che il Paese ha di essa una percezione distorta, si è lasciata espropriare del proprio diritto-dovere di comunicare se stessa ai cittadini, agli operatori dell'informazione, ai rappresentanti di interessi qualificati. Questo anche perché si è andata via via consolidando una progressiva perdita di peso dell'informazione propriamente parlamentare relativa, cioè, ai contenuti e ai modi di svolgimento delle funzioni istituzionali specifiche (legislative, di indirizzo, di controllo) rispetto alla più generica informazione politica, cosicché del lavoro parlamentare l'opinione pubblica finisce per saperne molto poco.

Il Comitato per la comunicazione ha dunque ravvisato — nell'accrescimento sostanziale della capacità di governo da parte della Camera dei propri processi di comunicazione verso l'esterno e nel recupero di autonomia dell'informazione parlamentare attraverso la riattivazione del flusso comunicativo originato direttamente dall'istituzione — gli obiettivi primari per adeguare lo stato di comunicazione della Camera alle esigenze attuali, spettando all'Amministrazione tradurre tali proposte in decisioni operative, procedendo in tempi brevi all'adeguamento delle strutture, dei metodi e degli strumenti affinché la Camera sia messa in condizione di comunicare con maggiore efficacia.

Occorre infatti facilitare l'accesso alle fonti di informazione dotandosi di strumenti tecnologici adeguati affinché i cittadini possano in tempi reali conoscere modi, procedure e quanto altro hanno interesse e diritto di conoscere, dal momento che pur essendo in Parlamento da sempre obbligatoria la pubblicità degli atti l'interpretazione operativa di tale obbligo non si è evoluta con la stessa velocità dell'informazione.

L'esigenza, dunque, di far conoscere compiutamente all'esterno le attività della Camera e l'obiettivo difficoltà ad accedere alle fonti di informazione in un organismo così complesso come la Camera necessita di una risposta di tipo istituzionale, fornendo agli organi di stampa la possibilità di sapere come, perché e attraverso quali procedure si decide. E ciò il Comitato lo ravvisa nella istituzione di una apposita struttura simile a quelle preposte all'intrattenimento delle pubbliche relazioni non solo presso le aziende industriali e commerciali, ma anche negli enti ed istituzioni sociali e culturali di più elevato prestigio in Italia e all'estero, parlamenti compresi, così da evitare che le notizie giungano ai destinatari attraverso

percorsi trasversali che ne agevolano le manipolazioni, al fine di dare piena trasparenza alla vita dell'istituzione.

Questa nuova politica dell'informazione non può, tuttavia, non andare di pari passo con l'aggiornamento delle strutture amministrative.

Primo passo, in questo senso, sul piano organizzativo è la costituzione di una struttura di comunicazione in cui siano raggruppati i servizi preposti ai rapporti con l'esterno attraverso la creazione del Servizio relazioni esterne, la cui istituzione si colloca nel quadro più generale della ristrutturazione dei Servizi da parte dell'Amministrazione della Camera.

Questo nuovo servizio, che accorpa in sé l'Ufficio stampa, il Cerimoniale, l'Informazione parlamentare, la libreria e le pubblicazioni, viene istituito con il compito di identificare e sviluppare il ruolo della comunicazione verso l'esterno delle attività parlamentari, in particolare con il potenziamento dell'Ufficio stampa, cui viene delegata, nella sua nuova veste di portavoce naturale dell'istituzione verso la stampa parlamentare e non, la responsabilità complessiva dei rapporti con i mezzi di informazione. Con la dizione «rapporti con i mezzi di informazione» il Regolamento dei Servizi affida all'Ufficio, oltre il compito di curare un corretto svolgimento dei rapporti tra mass-media e istituzione, anche un ruolo di pubblicità attiva dei lavori della Camera, al di là del formale obbligo costituzionale, così da consentire una più corretta e diffusa informazione dell'attività legislativa e di controllo e al tempo stesso una maggiore cura dell'immagine della Camera.

L'Ufficio stampa assume, dunque, un ruolo più diretto e responsabilizzato nella procedura di accreditamento all'accesso dei giornalisti, finora gestite *in toto* dall'Associazione stampa parlamentare, il cui ruolo rimane indispensabile sia pure in chiave di cogestione con la struttura amministrativa per la migliore individuazione di criteri oggettivi adeguati cui riferire l'accredito e l'accesso.

Quale portavoce naturale dell'istituzione l'Ufficio stampa è quindi legittimato a instaurare un rapporto diretto con le testate, con grande beneficio per la qualità e la quantità dell'informazione parlamentare. Inoltre l'esigenza da più parti avvertita di un ampliamento dell'informazione istituzionale radiotelevisiva, ai fini di una più qualificata e tempestiva informazione, ha finalmente stabilito rapporti di stretta comunicazione tra la Camera ed il servizio pubblico radiotelevisivo,

attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie e di metodi di diffusione strutturati e tecnicamente organizzati.

In tale ottica si colloca la recente utilizzazione da parte della Camera del televideo per la trasmissione, a beneficio sia degli stessi parlamentari che degli utenti esterni interessati, di sintetici elementi di informazione parlamentare sui lavori svolti e programmati. La realizzazione del progetto Televideo-Camera dei deputati costituisce, dunque, una tappa importante del processo di potenziamento dell'informazione parlamentare avviato dal Comitato per la comunicazione e l'informazione.

Tale potenziamento, rappresenta, tuttavia, solo un aspetto del nuovo modo di proiettarsi all'esterno da parte della Camera realizzato con il miglioramento della comunicazione e dell'immagine attraverso due strumenti tra loro distinti e collegati: uno prevalentemente tecnico che si concretizza nella realizzazione delle iniziative, quali l'informazione, la divulgazione, la diffusione, miranti a richiamare l'attenzione e l'interesse della pubblica opinione; l'altro, protocollare, che riguarda le iniziative di rappresentanza dell'organizzazione nel suo insieme o della vita di rappresentanza dei suoi esponenti attraverso manifestazioni che possono evidenziare la loro presenza, il ruolo ed il rango: entrambi hanno come fine ultimo quello di accreditare all'esterno l'immagine della Camera.

Strumento della vita di rappresentanza è, dunque, il Cerimoniale che nella concezione moderna è anche strumento per il potenziamento e la valorizzazione delle relazioni pubbliche.

Il Cerimoniale, pur conservando la sua tradizionale funzione di curare l'aspetto protocollare delle attività di rappresentanza che, peraltro, nella sua estrinsecazione formale tende anch'essa ad evolversi, si affianca alle relazioni pubbliche in un nuovo ruolo, quello di regolatore delle attività di rappresentanza della Camera nelle manifestazioni interne ed esterne, contribuendo a migliorarne l'immagine.

Analizzando le attribuzioni dell'Ufficio del Cerimoniale, che nella nuova ristrutturazione dei Servizi fa parte del Servizio relazioni esterne, si osserva che, in primo luogo, il Cerimoniale ha una continuità di rapporti con la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio e con i Gabinetti dei Ministeri soprattutto in relazione a cerimonie ufficiali, dal momento che i due rami del Parlamento devono essere rappresentati ad ogni cerimonia pubblica cui interviene — in ogni parte d'Italia — il Presidente della Repubblica. È

compito del Cerimoniale curare, nei casi in cui il Presidente della Camera abbia comunicato di non poter intervenire personalmente ad una determinata cerimonia, la formazione della rappresentanza e l'espletamento di adempimenti di carattere pratico collegati alla cerimonia quale il mettere a disposizione del rappresentante della Camera un funzionario che lo accompagni, il predisporre il programma e l'itinerario e soprattutto garantirgli le precedenza e gli onori che gli competono.

A tale proposito, qualora il Presidente della Camera non possa partecipare personalmente a manifestazioni pubbliche ed ufficiali cui partecipa il Capo dello Stato, il Cerimoniale interpella, nell'ordine, dapprima i Vice Presidenti ed i Questori, quindi in loro mancanza i Segretari di Presidenza, i Presidenti dei Gruppi Parlamentari ed i Presidenti di commissione. In mancanza di tutti i parlamentari predetti, il Cerimoniale interpella i deputati della zona in cui si svolge la manifestazione secondo l'ordine stabilito dai voti di preferenza ottenuti nelle ultime elezioni. Se poi la cerimonia o la manifestazione si svolge nel collegio di uno dei membri dell'Ufficio di Presidenza questi viene interpellato preventivamente senza seguire l'ordine consueto.

La scelta del rappresentante è, dunque, un compito particolarmente delicato basato su una serie di norme consuetudinarie che sono derivate dalla prassi e che si basano su particolari esigenze di opportunità e sensibilità. Nel nostro Paese, infatti, la delicata materia delle precedenza non è stata interessata da un adeguato processo di aggiornamento ai tempi, né esiste, ad oggi, una disciplina organica complessiva, nonostante da più parti e prima fra tutte si sia rilevata la necessità di rivedere tutta questa vasta materia, e presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sia in corso di elaborazione, ormai da tempo, un documento che la disciplina compiutamente ed organicamente. A tutt'oggi le principali fonti di regolamentazione sono costituite dal R.D. n. 2210 del 16 dicembre 1927 e dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 dicembre 1950, n. 92019/12840. A tale proposito occorre rilevare il particolare momento storico nel quale viene emanata la circolare della Presidenza del Consiglio del 1950. Nella presunzione diffusa che il compito del cerimoniale coincidesse con ciò che era l'«etichetta» in regime monarchico, l'amministrazione italiana, che in quel momento voleva prendere le distanze dall'ordinamento monarchico, ha voluto togliere solennità a determinati aspetti legati al precedente regime.

La circolare, poi, ha finito per risentire dalla natura amministrativa della fonte che l'ha emanata con il risultato di essere insufficiente alla regolamentazione della materia. Inoltre la circolare non contempla alcune nuove posizioni che in questi anni si sono venute affermando nell'organizzazione dello Stato e dei suoi poteri, la cui rilevanza giuridica è tale da non poter essere trascurata in sede di regolazione dell'ordine di precedenza. Dal che deriva la necessità di stabilire normativamente la loro collocazione nelle pubbliche cerimonie.

Il Cerimoniale della Camera, inoltre, non può non essere in stretto collegamento con il Senato: è infatti prassi costante che su qualsiasi problema o affare che interessi ambedue i rami del Parlamento si ricerchi una comune linea di condotta rispetto ai soggetti terzi. Intrattiene anche rapporti continuativi con la Prefettura ed il Comune di Roma, nonché con le Prefetture e i Comuni di tutta l'Italia, quando sia necessario assumere contatti per concordare e definire, fin nei minimi particolari, i programmi di visita di autorità italiane o straniere, ovvero di autorità locali verso la Camera.

A tale proposito occorre ricordare che spesso il Cerimoniale deve far valere nei confronti delle suddette autorità i diritti del parlamento locale che partecipa ad una data cerimonia, il cui ruolo, spesso, non ha il dovuto riconoscimento proprio per la carenza di una disciplina organica complessiva in materia di precedenza.

È ancora competenza del Cerimoniale preoccuparsi dell'accoglienza e degli onori che spettano alle diverse personalità in visita alla Camera dei deputati. È infatti prassi che ciascuna personalità italiana o straniera che viene in visita ufficiale alla Camera deve essere ricevuta con gli onori e il protocollo che le circostanze impongono. È il caso ad esempio, dell'accoglienza riservata a tutti gli ambasciatori accreditati a Roma o a tutte le autorità nazionali o ancora alle autorità della città di Roma. In questi casi, spesso si impone l'obbligo di predisporre cortei con una adeguata scorta. La questione della scorta rappresenta un problema recente e costituisce un momento di raccordo tra il Parlamento ed alcuni uffici governativi stabilendo nuove forme di coordinamento, finalizzate alla migliore accoglienza di personalità nazionali o straniere ospiti della Camera.

In un ambito più ristretto e certamente meno formale, si colloca, inoltre, l'assistenza prestata dal Cerimoniale a gruppi di cittadini o

di scuole in visita al Parlamento, assistenza che ha come obiettivo quello di cercare di avvicinare la vita parlamentare alla sensibilità dei visitatori.

Il Cerimoniale cura, inoltre, una serie di importanti e delicati rapporti con il Ministero degli affari esteri, con le Ambasciate italiane all'estero e con le Ambasciate straniere in Italia. A tale proposito occorre osservare che in una epoca come la nostra di democrazia internazionale, il Capo missione qui accreditato giudica l'Italia anche in relazione ai contatti che esso ha o non ha e che servono ad aiutarlo a comprendere quanto egli legge o sente, soddisfacendo così le sue esigenze di informazione politica. Impressioni ed informazioni che egli a sua volta diffonderà nel proprio Paese e che formeranno il suo giudizio e quello degli altri sulla vita italiana.

Sono proprio la qualità e l'efficienza dell'attività di cerimoniale posta in essere nei confronti degli interlocutori internazionali a costituire la prima ed essenziale premessa per la buona riuscita delle visite di delegazioni parlamentari italiane all'estero, nel quadro di quella che è stata definita la diplomazia delle genti.

Una attività che in parte si discosta da quella prettamente di rappresentanza è costituita da tutta quella serie di adempimenti di carattere meramente amministrativo, quali la predisposizione dei documenti personali e ufficiali dei deputati, che hanno dato luogo all'interno dell'Ufficio del cerimoniale alla creazione di un sub ufficio denominato *tout-court* «Ufficio Viaggi», la cui funzione consiste nella attività di programmazione ed amministrazione delle relazioni con gli enti erogatori di servizi di trasporto per i parlamentari.

L'attività di cerimoniale ha, tuttavia, subito nel tempo una profonda evoluzione, risentendo in modo particolare delle vicende storiche e del crescente sviluppo dei mezzi di comunicazione.

Legato, nell'epoca della monarchia, esclusivamente ai rapporti tra sovrani, alle vicende dinastiche ed agli avvenimenti di carattere personale e familiare dei sovrani stessi, oggi il cerimoniale è chiamato a regolare i rapporti esteriori tra i popoli, espressi attraverso le loro rappresentanze politiche. Preparare e programmare visite di personalità straniera non è più solo un fattore di etichetta: è un fatto che incide direttamente nella valutazione politica interna od esterna del Paese. Desidero sottolineare l'importanza di tale affermazione, in quanto ritengo che la stessa non sia stata ancora sufficientemente accolta dall'esterno, dove prevale la tendenza a caratterizzare l'attività

di cerimoniale — intesa come espressione di una mentalità formalistica più o meno superata, o di un qualche cosa che occorre accettare più per necessità che per convinzione — sulla possibilità di utilizzarlo come strumento di azione politica al servizio dello Stato.

Più in generale, può ritenersi che la funzione di cerimoniale possa e debba rimodellarsi sul più ampio concetto di funzione delle relazioni con l'esterno. A quella che, per la verità solo apparentemente, è stata la «funzione statica» di cerimoniale, nella sua accezione di incontro delle forme nelle cerimonie ufficiali, deve potersi affiancare una «funzione dinamica», di apertura della Camera verso l'esterno, secondo gli orientamenti che sono stati espressi sia da parte del Presidente della Camera che dello stesso Ufficio di Presidenza e che si sono tradotti nell'inserimento del cerimoniale nel Servizio relazioni esterne.

Si tratta, come è evidente, di una materia molto delicata, nella quale i problemi del potere di esternazione dell'immagine, oltre che quello più definito della esternazione delle volontà, vanno affrontati nella loro complessità e risolti sul piano istituzionale.

A tale proposito l'inserimento dell'Ufficio del cerimoniale nel Servizio Relazioni esterne potrebbe trovare una valida giustificazione qualora colmasse il vuoto lasciato dalla mancata istituzione dell'Ufficio Relazioni pubbliche, che avrebbe dovuto occuparsi dell'organizzazione e realizzazione delle iniziative pubbliche decise dal Servizio al fine di facilitare i rapporti tra la Camera e tutti i soggetti non rientranti tra i mezzi di comunicazione. Tuttavia l'attuale collocazione del Cerimoniale in una struttura composita che risponda all'esigenza di assicurare, da parte della Amministrazione della Camera, unitarietà di approccio, evitando dispersioni, contrapposizioni o sovrapposizioni fa sì che, in realtà, non sempre sia facilmente chiaro e riconoscibile dall'esterno chi sia l'interlocutore cui rivolgersi.

Rientra, dunque, nel quadro della progettazione di nuove e più aggiornate funzioni che il Cerimoniale possa diventare punto di riferimento istituzionale e politico per chi voglia entrare in contatto con la Camera.

Quella del Cerimoniale deve quindi essere una funzione strumentale, una funzione di filtro da parte di una struttura che senza gesti-

re direttamente sia messa in grado di coordinare tutto ciò che succede all'interno ed all'esterno della Camera al fine di realizzare una vera politica di relazioni pubbliche. Politica cui potrebbe contribuire una stretta e mirata collaborazione con l'Ufficio stampa, al fine di adeguare gli sviluppi, che si avranno riguardo le nuove esigenze verso l'esterno, all'evoluzione in materia di comunicazione da parte della Amministrazione della Camera, per cercare, cioè, di avvicinare il Paese reale al Paese legale, per far entrare davvero i cittadini nel Palazzo.



Giulio Marotta

*L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni*

1 — Premessa; 2 — Il procedimento di quantificazione degli effetti finanziari delle leggi: la legge n. 362 del 1988; 3 — Le circolari attuative della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 4 — La riforma del regolamento del Senato e l'istituzione di strutture parlamentari per la verifica tecnica delle quantificazioni; 5 — L'esperienza parlamentare: un primo giudizio; 6 — Analisi di alcune tematiche di quantificazione; 7 — Le linee di evoluzione del sistema di quantificazione degli effetti finanziari: la riforma del Regolamento della Camera; 8 — L'estensione del procedimento di verifica delle quantificazioni ad altre aree della finanza pubblica.

## 1 — *Premessa*

Nel corso dell'ultimo decennio, in connessione con l'obiettivo di perseguire efficaci politiche di riequilibrio degli andamenti tendenziali della finanza pubblica, si è sviluppato un approfondito dibattito, sia in sede politico-parlamentare che in dottrina, sulla problematica del controllo degli effetti finanziari della legislazione di spesa <sup>(1)</sup>. In particolare, si è evidenziata la necessità di individuare nuove regole e limitare così gli ampi margini di discrezionalità nell'applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, che hanno consentito un sostanziale aggiramento del precetto costituzionale <sup>(2)</sup>.

Questo lavoro esamina le caratteristiche del procedimento di quantificazione degli effetti finanziari delle leggi introdotto dalla legge n. 362 del 1988 e le principali problematiche emerse nel corso dei primi anni di esperienza parlamentare; sono infine prospettate le linee direttive per un ulteriore perfezionamento dei meccanismi di verifica delle quantificazioni e per la loro estensione anche ad altre rilevanti aree della finanza pubblica.

## 2 — *Il procedimento di quantificazione degli effetti finanziari delle leggi: la legge n. 362 del 1988*

L'articolo 7 della legge n. 362 del 1988 <sup>(3)</sup> prevede l'obbligo dell'Esecutivo <sup>(4)</sup> di redarre una relazione tecnica (predisposta dalle Amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro) sia per i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese oppure riduzioni di entrate a carico del bilancio dello Stato (o del settore pubblico allargato), sia su richiesta delle commissioni parlamentari per i testi di legge al loro esame.

In sintesi, la legge n. 362 individua correttamente le linee di sviluppo del processo di quantificazione all'interno del complesso *iter* di formazione delle leggi con riguardo, innanzitutto, alla attività di verifica della coerenza delle decisioni finanziarie dell'Esecutivo. Questa ineliminabile fase «tecnico-amministrativa», tutt'interna al complesso Governo-Amministrazione, non può comunque esaurire il processo di quantificazione poiché il ruolo penetrante del Parlamento nella formazione delle norme di spesa rende necessarie, presso entrambe le Camere, procedure di verifica dei costi (la cui definizione è correttamente rinviata ad apposite norme dei regolamenti di Camera e Senato), sia delle iniziative del Governo sia delle proposte di origine parlamentare <sup>(5)</sup>.

Analogamente, nella fase di controllo *ex post* sulla legislazione di spesa, le Camere sono destinatarie di tutte le informazioni, sia del Governo che della Corte dei conti (della quale sono ridisegnate talune competenze) sugli eventuali scostamenti tra previsioni di spesa e i reali andamenti finanziari di singoli provvedimenti (e sui maggiori oneri determinati da sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte Costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di recare maggiori oneri), ai fini delle opportune decisioni, in sede parlamentare, di copertura dei nuovi oneri o di modifica delle norme che danno luogo ad essi: anche per tali fattispecie viene ribadita la specifica responsabilità del Governo per il controllo sugli sviluppi effettivi della spesa e per la promozione di interventi legislativi correttivi.

3 — *Le circolari attuative della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

La circolare della Presidenza del Consiglio del 27 aprile 1988 (nota come «circolare De Mita») <sup>(6)</sup> rappresenta una sistematizzazione delle competenze e delle procedure in materia di quantificazione all'interno dell'apparato di governo.

La circolare sottolinea la novità dell'impegno richiesto all'Amministrazione, chiamata a «cimentarsi con tematiche ritenute normalmente estranee o eccentriche rispetto ai modi correnti di approccio alle problematiche settoriali di rispettiva competenza».

Per far fronte a tale impegno, vengono innanzitutto maggiormente responsabilizzate le singole Amministrazioni nell'individuazione delle implicazioni finanziarie dei provvedimenti da esse proposti; nella consapevolezza che un corretto processo di quantificazione deve trovare origine nei soggetti istituzionalmente competenti nel settore, in grado perciò di conoscere a fondo le realtà specifiche e gli elementi informativi di base, di valutare la dimensione e la qualità dell'impatto delle nuove disposizioni sul sistema normativo vigente — anche in relazione ad iniziative analoghe assunte in passato — e di operare, quindi, una prima stima degli effetti finanziari. Al tempo stesso, si ribadisce l'indirizzo volto a rafforzare il ruolo della Ragioneria generale dello Stato — RGS — (la struttura tecnica del Ministero del tesoro) <sup>(7)</sup> aldilà del semplice reperimento della copertura, attribuendole l'approfondita verifica degli elementi di stima elaborati dalle Amministrazioni proponenti.

Nella disciplina del contraddittorio tra Ministero del tesoro e Amministrazioni di settore, la circolare presenta aspetti rilevanti sia per il profilo istituzionale che per quello metodologico.

Per il primo profilo, va sottolineato che la positiva verifica da parte del Ministero del tesoro costituisce condizione irrinunciabile della iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. In caso di contestazione della RGS sulla completezza dei dati o sulla congruità delle stime, il giudizio è rimesso alla Presidenza del Consiglio. La stessa procedura è prevista per gli emendamenti del Governo, mentre per quelli di iniziativa parlamentare non è richiesta l'elaborazione di una relazione tecnica (salvo l'ipotesi di formale richiesta delle commissioni parlamentari) pur rimanendo fermo l'assenso del Tesoro per l'ulteriore corso degli emendamenti.

Per il profilo metodologico, la circolare rappresenta il primo passo per un'appropriata e uniforme rilevazione dei costi per ciascuna tipologia di spesa: essa individua nella redazione di apposite schede di valutazione economico-finanziaria <sup>(8)</sup> il metodo atto a favorire le singole Amministrazioni, nell'ambito di una prima sperimentazione, nell'elaborazione degli elementi informativi essenziali del percorso logico di quantificazione, analiticamente esposto nella relazione tecnica.

#### 4 — *La riforma del regolamento del Senato e l'istituzione di strutture parlamentari per la verifica tecnica delle quantificazioni*

Solo il Senato, con la riforma del novembre del 1988, ha approvato le nuove norme regolamentari sulla verifica delle quantificazioni in sede parlamentare (sulla proposta della Giunta per il regolamento della Camera e sul conseguente dibattito in Assemblea vedi *infra*, par. 7).

L'articolo 76-*bis* ribadisce l'obbligo di relazione tecnica per i disegni di legge di iniziativa del Governo, delle Regioni e del CNEL che comportino nuove spese o diminuzioni di entrate; l'assenza di tali relazioni costituisce causa di improcedibilità, impedendo l'assegnazione alle Commissioni competenti; sono inoltre improponibili gli emendamenti governativi, recanti oneri finanziari, sprovvisti di relazione tecnica.

La relazione tecnica può essere richiesta dalla V Commissione per tutti i provvedimenti; dalle altre Commissioni, per i soli provvedimenti di loro competenza: il termine massimo per la trasmissione della relazione è di 30 giorni.

L'articolo 102-*bis* dispone che in caso di parere contrario della V Commissione su progetti di legge, articoli o emendamenti, motivato dalla mancanza di copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, la deliberazione dell'Assemblea ha luogo con votazione nominale con scrutinio simultaneo <sup>(9)</sup>.

Per quanto concerne le strutture parlamentari per la verifica tecnica delle quantificazioni, presso entrambe le Camere, a partire dal 1989, è stato istituito il Servizio bilancio <sup>(10)</sup> e definite le procedure per una prima sperimentazione dell'attività <sup>(11)</sup>.

Sia alla Camera che al Senato la verifica è prevista, prioritariamente, sui testi normativi corredati di relazione tecnica governativa per i quali le Commissioni di merito abbiano richiesto alla V Commissione il parere sulle conseguenze finanziarie <sup>(12)</sup>. Presso la Camera la verifica si svolge su tutti i provvedimenti, anche se modificati nel corso dell'*iter* parlamentare, purché dotati di una relazione tecnica: ciò consente l'esame di tutti i provvedimenti di maggior rilievo. Al Senato, invece, si è prescelto un metodo diverso, attribuendo alla Sottocommissione per i pareri della V Commissione (su proposta del Presidente della Commissione) la selezione dei provvedimenti sui quali il Servizio del Bilancio dovrà svolgere la verifica tecnica, tenendo conto anche di eventuali richieste di Presidenti di altre Commissioni.

Le circolari dispongono inoltre l'acquisizione, da parte della Segreteria della Commissione competente in via primaria, di tutti gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria: la Segreteria, in collaborazione con il Servizio Studi, provvede anche all'analisi normativa del testo, con particolare riferimento all'impatto sulla legislazione vigente, al fine di individuare tutte le disposizioni suscettibili di determinare effetti finanziari comunque rilevanti.

##### 5 — *L'esperienza parlamentare: un primo giudizio*

Il procedimento di quantificazione ha senza dubbio garantito il miglioramento del livello quantitativo e qualitativo degli elementi informativi per le decisioni sulle componenti finanziarie assunte in sede parlamentare.

In primo luogo, il sostanziale rispetto dell'obbligo di relazione tecnica per i disegni di legge di iniziativa governativa che comportano oneri o riduzioni di gettito <sup>(13)</sup> ha favorito (grazie anche all'istituzionalizzazione del contraddittorio tra Tesoro e Amministrazioni di spesa) l'emersione e l'approfondimento dei dati e delle metodologie di calcolo utilizzati per la quantificazione di un numero assai elevato di provvedimenti <sup>(14)</sup>.

La verifica tecnica del Servizio bilancio ha inoltre messo a disposizione della V Commissione (che già disponeva degli strumenti per il riscontro della copertura finanziaria) <sup>(15)</sup> anche gli elementi di

valutazione sulle quantificazioni governative e sulle conseguenze finanziarie delle modifiche introdotte durante l'*iter* parlamentare: un supporto prezioso per il relatore, innanzitutto (e per tutti i membri della Commissione) per individuare le norme onerose ed effettuare un riscontro puntuale della esattezza delle previsioni di spesa<sup>(16)</sup>.

Dal procedimento di quantificazione è uscita nel complesso rafforzata la dialettica Commissione-Governo<sup>(17)</sup>, grazie alla quale è emersa la necessità di ridefinire le modalità di copertura<sup>(18)</sup> o di adeguare le norme di spesa alle risorse disponibili<sup>(19)</sup>.

La stessa pregiudiziale finanziaria prevista dal Regolamento del Senato, sia pure utilizzata dalla V Commissione solo in poche qualificate circostanze<sup>(20)</sup> ha senza dubbio contribuito a elevare il grado di consapevolezza dell'Assemblea sulle conseguenze finanziarie di determinate decisioni di spesa<sup>(21)</sup>.

L'esperienza parlamentare ha confermato in sostanza la correttezza di una impostazione che non considera l'attività di quantificazione il frutto dell'elaborazione di un unico centro dotato di particolari competenze tecniche, ma come il risultato di una corretta dialettica tra tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti nell'*iter* di formazione delle leggi.

In tale quadro il Servizio bilancio, nell'esercizio dell'attività di verifica tecnica, non svolge funzioni certificatorie delle tesi del Governo nè è titolare di poteri nei confronti delle pubbliche amministrazioni. La natura servente dei compiti del Servizio bilancio rispetto all'organo politico, conforme del resto alla tradizione delle Amministrazioni parlamentari, è stata riaffermata anche dal Presidente della Commissione bilancio della Camera, onorevole D'Acquisto, il quale ha manifestato il proprio avviso contrario all'ipotesi prospettata dal Sottosegretario per il tesoro, onorevole Bubbico, di un confronto preliminare tra RGS e gli Uffici della Camera sui dati e sulle metodologie di quantificazione del singolo provvedimento, in quanto ciascuna struttura tecnica si deve limitare a fornire elementi di documentazione, il cui utilizzo spetta ai rispettivi referenti politici<sup>(22)</sup>.

Il giudizio complessivamente positivo sulla prima fase di attuazione della legge n. 362 del 1988 non può non essere accompagnato da una disamina puntuale delle lacune e dei ritardi emersi nel corso dell'esperienza parlamentare e delle problematiche tutt'ora irrisolte. Va innanzitutto sottolineato il livello ancora inadeguato di numerose

relazioni tecniche, sia per la carenza degli elementi informativi sia per l'insufficiente approfondimento dei profili metodologici, che ha evidenziato l'impreparazione di molte Amministrazioni ai nuovi compiti<sup>(23)</sup> e il mancato potenziamento delle strutture della RGS rispetto al suo ruolo di stimolo e di verifica del lavoro di quantificazione degli altri ministeri<sup>(24)</sup>.

Da evidenziare anche i ritardi nella elaborazione delle relazioni tecniche (o l'assenza di una posizione univoca del Governo)<sup>(25)</sup> che hanno costituito un serio ostacolo per il corretto e ordinato svolgimento dell'attività consultiva della V Commissione<sup>(26)</sup>.

Anche sul versante parlamentare, peraltro, si deve registrare l'insufficiente diffusione delle tematiche di quantificazione presso le Commissioni di merito, le quali tendono ad attribuire interamente alla V Commissione l'analisi degli effetti finanziari dei provvedimenti da esse proposti<sup>(27)</sup>. È invece auspicabile, proprio al fine di una maggiore trasparenza delle scelte legislative, una forte collaborazione tra Commissioni di spesa e quelle finanziarie<sup>(28)</sup>.

Proprio il maggior approfondimento degli effetti finanziari delle diverse opzioni di spesa da parte della Commissione competente in via primaria costituirebbe la migliore garanzia da possibili interferenze nelle scelte di merito da parte della V Commissione: quest'ultima potrebbe così limitarsi a valutare la coerenza e la congruità delle quantificazioni proposte dalla Commissione di merito senza essere costretta, per non esprimere un semplice parere contrario (specialmente nei casi in cui sia indispensabile la modifica delle norme di spesa per adeguarle alle risorse disponibili), ad indicare essa stessa soluzioni legislative coerenti con la copertura finanziaria<sup>(29)</sup>.

In conclusione, l'esperienza parlamentare ha confermato le previsioni sulla difficoltà dell'affermarsi di una «cultura delle quantificazioni», presso l'apparato di Governo e gli organi parlamentari, e sui tempi necessariamente lunghi per la definizione di metodologie di rilevazione dei costi adeguate alle diverse tipologie di spesa<sup>(30)</sup>.

Proprio in questa direzione (e in quella di un miglioramento della base statistico-informativa)<sup>(31)</sup> potranno utilmente concentrarsi gli sforzi delle strutture tecniche impegnate nel procedimento di quantificazione: particolare rilevanza potrà rivestire, al riguardo, il contri-

buto della Corte dei conti, soprattutto se il patrimonio di conoscenze e di esperienza dei concreti meccanismi di gestione dell'intervento pubblico fosse utilizzato per la realizzazione di efficaci sistemi di monitoraggio delle più importanti leggi di spesa e degli andamenti delle entrate <sup>(32)</sup>.

## 6 — *Analisi di alcune tematiche di quantificazione*

Una prima distinzione tra le diverse tipologie di spesa concerne le fattispecie in cui non è possibile stabilire a priori l'ammontare della spesa complessiva in quanto l'Amministrazione è comunque vincolata all'erogazione di servizi ai soggetti fruitori, indipendentemente dal loro numero effettivo (come nel caso delle prestazioni del servizio sanitario nazionale) <sup>(33)</sup>, alla corresponsione dei benefici disposti dalla legge a tutti gli aventi diritto <sup>(34)</sup>, oppure al rispetto di determinati parametri nell'esercizio delle proprie attribuzioni (ad esempio: il numero massimo di alunni per la formazione di una classe; l'adeguamento delle pensioni — o delle retribuzioni — al costo della vita) <sup>(35)</sup>.

Si tratta di meccanismi automatici di spesa, spesso di durata illimitata nel tempo (come nel caso dei servizi sociali: sanità, previdenza, istruzione, etc), che acquistano sempre più rilevanza, anche per gli inevitabili riflessi in termini di rigidità del bilancio <sup>(36)</sup>; per queste ragioni, risulta necessaria un'attenta analisi di tutte le variabili della spesa, al fine di giungere ad una corretta stima degli oneri e individuare soluzioni legislative compatibili con le risorse disponibili <sup>(37)</sup>.

Proprio al fine di garantire i più dettagliati elementi informativi, la legge n. 362 detta requisiti specifici per le relazioni tecniche in materia previdenziale e di personale.

Nel primo caso, la legge impone di evidenziare «un quadro di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari», al fine di porre le commissioni nelle condizioni di valutare l'andamento della spesa nel tempo, anche al di là dell'obbligo di copertura della spesa nel primo triennio. La documentazione fornita dal Governo ha indubbiamente consentito un netto miglioramento, rispetto al passato, degli elementi conoscitivi per il confronto in sede parlamentare <sup>(38)</sup>.



Scarsa attenzione è stata invece prestata dal Governo ad un requisito prescritto dalla legge per le relazioni tecniche in materia di personale, concernente l'indicazione sulle possibili «correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili»: scopo della norma è evidenziare ogni possibile effetto di espansione della spesa <sup>(39)</sup>, in relazione sia a richieste contrattuali di categorie affini, sia a pronuncie di organi giurisdizionali estensive del nuovo trattamento ad un più ampio numero dei beneficiari.

Su questo versante, assai delicato, degli effetti di spesa «indotti» appare in ogni caso opportuno, anche sulla base dell'esperienza di questi primi anni, un affinamento delle tecniche di previsione e quantificazione al fine di evitare il manifestarsi, anche a molta distanza di tempo, di oneri non previsti a carico del bilancio <sup>(40)</sup>.

In materia di personale, merita un particolare approfondimento la problematica relativa alla copertura dei posti di organico vacanti, che una prassi consolidata considera non produttiva di maggiori oneri <sup>(41)</sup>: in alcune fattispecie normative l'applicazione di tale indirizzo sembra entrare in contraddizione con le modalità di calcolo delle dotazioni dei capitoli di bilancio per il personale, commisurati al personale *effettivamente* in servizio <sup>(42)</sup>, in presenza altresì dei notevoli limiti alle assunzioni previsti dalla normativa vigente <sup>(43)</sup>. Si può citare, al riguardo, il caso di aumenti di organico di talune qualifiche, i cui maggiori oneri sono stati ritenuti compensati dalla minore spesa per la contestuale riduzione dell'organico di un'altra qualifica, che presenta peraltro un numero assai elevato di posti vacanti: si può dubitare della correttezza metodologica di una compensazione di spese maggiori *certe* con spese attualmente *non erogate* e che, presumibilmente, a causa delle ricordate limitazioni a nuove assunzioni, non sarebbero state erogate neppure in futuro <sup>(44)</sup>. Un'altra fattispecie interessante è rappresentata dalla previsione di procedure abbreviate per l'assunzione di quote assai consistenti di personale infermieristico presso le unità sanitarie locali, senza che di tali oneri si fosse presumibilmente tenuto conto in sede di determinazione del fabbisogno del Fondo sanitario nazionale <sup>(45)</sup>.

Passando ad altra problematica, vanno segnalate le fattispecie normative che stabiliscono l'importo massimo della spesa e non determinano l'attribuzione a terzi di diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, oppure non vincolano rigidamente que-

st'ultima al raggiungimento di obiettivi indicati dalla legge o alla erogazione di determinate prestazioni o alla esecuzione di determinate modalità onerose nello svolgimento della propria attività.

Si tratta dei contributi ad enti <sup>(46)</sup>, di talune forme di sostegno delle attività produttive <sup>(47)</sup>, di gran parte dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche <sup>(48)</sup> e di forme di partecipazione a istituzioni finanziarie internazionali <sup>(49)</sup>.

La predeterminazione per legge della spesa massima imputabile al bilancio e l'esistenza di una più o meno ampia discrezionalità dell'Amministrazione nell'utilizzo delle risorse disponibili porta alla conclusione che per tali fattispecie non si dovrebbe porre un vero e proprio problema di quantificazione, in quanto l'ammontare massimo della spesa coincide con il finanziamento disposto nella norma di copertura <sup>(50)</sup>.

Anche per questi provvedimenti la relazione tecnica mantiene intatta la sua utilità, in quanto comunque consente, *in primis* alla Commissione di merito, di poter valutare i criteri di impiego delle risorse o la validità dei progetti elaborati dalle Amministrazioni competenti, e quindi di regolare le proiezioni delle previsioni di spesa rispetto agli obiettivi indicati e ai tempi di attuazione <sup>(51)</sup>.

La redazione di una relazione tecnica può peraltro risultare necessaria anche per chiarire meglio la natura degli interventi previsti e dei vincoli derivanti per l'Amministrazione pubblica, soprattutto per alcune fattispecie di spesa, al fine di evidenziare tutti gli effetti (diretti o indiretti) che possono derivare dall'applicazione in concreto della nuova disciplina.

Merita innanzitutto una segnalazione la legislazione di spesa in materia di investimenti pubblici, caratterizzata spesso da una logica di fondi stanziati «tanto per cominciare» che ha reso poi necessario il rifinanziamento dei programmi rimasti incompiuti con nuovi provvedimenti di spesa «fino a formare vere e proprie sequenze di rifinanziamenti obbligati e parziali» <sup>(52)</sup>: la soluzione del problema di una più corretta previsione delle spese per investimenti può essere trovata nel finanziamento delle attività preliminari di progettazione delle opere in programma, al fine di garantire gli elementi dimostrativi della congruità dei costi rispetto agli obiettivi fisici che si intendono realizzare <sup>(53)</sup>.

L'esperienza di questi anni ha inoltre posto in risalto alcune fattispecie normative caratterizzate dalla creazione di aspettative (di fatto

o di diritto) da parte dei soggetti esclusi dalla corresponsione di benefici previsti dalla legge, pur avendo i requisiti richiesti, a causa dell'insufficienza dei fondi stanziati: una errata valutazione preventiva del numero dei beneficiari può dare origine a successivi rifinanziamenti (attraverso una nuova decisione di spesa) per soddisfare le aspettative dei soggetti esclusi <sup>(54)</sup>.

In alcuni casi-limite, caratterizzati dall'annullamento dei margini di discrezionalità della Pubblica Amministrazione, le aspettative possono configurarsi come veri e propri diritti soggettivi, con effetti rilevanti per il profilo della quantificazione degli oneri. Ad esempio, per i contributi sul prezzo della carta disposti dalla legge n. 416/1981 (articolo 22), la Corte di Cassazione, constatata l'assenza di discrezionalità amministrativa sia sull'entità dei contributi, sia sulle condizioni per l'erogazione, affermava l'esistenza di un diritto soggettivo dell'impresa editrice nei confronti dell'Amministrazione, rispetto al quale la predeterminazione nella norma di copertura di un tetto massimo della spesa non incide sull'obbligazione dello Stato <sup>(55)</sup>: l'affermazione di tale orientamento avrebbe determinato un notevole incremento della spesa rispetto alle previsioni originarie <sup>(56)</sup>.

Merita infine una segnalazione la legge sulla riforma della scuola elementare <sup>(57)</sup> e l'introduzione, sia pur graduale nel tempo, di un nuovo modulo organizzativo, costituito da tre insegnanti ogni due classi (oppure quattro insegnanti ogni tre classi) e di un aumento dell'orario delle attività didattiche. Il limite delle dotazioni organiche esistenti previsto dalla medesima legge, infatti, può costituire un argine insufficiente rispetto alle richieste di applicazione in tempi ragionevolmente brevi della riforma su tutto il territorio nazionale <sup>(58)</sup>.

In conclusione, anche per le fattispecie di spesa sopra esaminate, appare necessario un approfondimento della problematica di quantificazione, anche al fine di definire norme di spesa che salvaguardino la facoltà di scelta tra più alternative da parte dell'Amministrazione, ampliandone i margini di discrezionalità amministrativa <sup>(59)</sup>.

## 7 — *Le linee di evoluzione del sistema di quantificazione degli effetti finanziari: la riforma del Regolamento della Camera*

Un rilievo essenziale per un corretto sviluppo del procedimento di quantificazione concerne il profilo regolamentare.

La proposta della Giunta per il Regolamento della Camera (Doc. II, n. 22), se ricalca la normativa approvata dal Senato con riguardo alle norme sulla improcedibilità dei disegni di legge sprovvisti di relazione tecnica <sup>(60)</sup> e sulla pregiudiziale finanziaria, introduce significative novità in altri momenti del procedimento legislativo.

In primo luogo va sottolineato l'obbligo delle Commissioni di merito di redigere (avvalendosi delle relazioni tecniche del Governo, degli elementi informativi delle Amministrazioni competenti, delle Regioni, dell'ISTAT, degli enti pubblici nonché di specifici rapporti della Corte dei conti) una relazione finanziaria sui progetti di legge implicanti nuove spese o riduzioni di entrata, prima della loro trasmissione alla V Commissione per il parere di sua competenza; tale relazione, unitamente ad un rapporto tecnico del Servizio Bilancio, è pubblicato nel Bollettino delle Giunte e Commissioni (articolo 74). Sono previste inoltre nuove modalità di discussione e votazione degli articoli (la norma di copertura è votata per prima e la sua approvazione determina effetto preclusivo nei confronti degli emendamenti che aumentino l'onere complessivo senza indicare la corrispondente copertura finanziaria) e nuovi termini per la presentazione degli emendamenti, in modo da garantire la possibilità di un approfondito giudizio della V Commissione sugli effetti finanziari (articoli 85 e 86).

La normativa proposta costituisce indubbiamente un passo importante per garantire coerenza tra gli indirizzi della programmazione finanziaria e le scelte compiute con la successiva legislazione di spesa. In tale quadro, va sottolineato lo sforzo per una maggiore responsabilizzazione delle Commissioni di merito nell'approfondimento non solo degli aspetti qualitativi ma anche degli aspetti finanziari delle scelte legislative proposte. Nel corso della discussione è stata peraltro evidenziata l'estrema onerosità, soprattutto in una prima, necessaria, fase di sperimentazione, che discenderebbe per le Commissioni dall'obbligo di redigere una vera e propria relazione finanziaria: con il rischio di rendere solo formalistico tale adempimento e di svuotare di significato la riforma <sup>(61)</sup>. Sarebbe forse preferibile, al riguardo, la soluzione adottata dal Senato, che tende soprattutto a valorizzare la raccolta, da parte della Commissione di merito, attraverso un ampio contraddittorio promosso dalla medesima Commissione, di tutti i dati e gli elementi informativi necessari per una successiva verifica della Commissione bilancio: tra questi, dovrebbe essere in ogni caso ricompresa la valutazione del Governo, la cui

precisa responsabilità istituzionale nella quantificazione degli effetti finanziari non può essere elusa, anche quando si tratti di testi parzialmente difformi dagli orientamenti dell'Esecutivo. La richiesta di relazione tecnica al Governo sul nuovo testo dovrebbe perciò essere obbligatoria e non più facoltativa <sup>(62)</sup>, fatta salva la facoltà della Commissione di procedere comunque, anche in assenza di tale relazione tecnica, quando si palesassero chiari intenti ostruzionistici dell'Esecutivo <sup>(63)</sup>. Il rapporto tecnico del Servizio bilancio, per il quale l'eccessiva formalizzazione può contribuire ad attribuire ad esso una impropria valenza politica <sup>(64)</sup>, non può in ogni caso assumere carattere sostitutivo dell'attività di quantificazione del Governo ma piuttosto porsi come «garanzia del suo effettivo svolgimento e verifica della sua completezza, trasparenza e coerenza» <sup>(65)</sup>.

#### 8 — *L'estensione del procedimento di verifica delle quantificazioni ad altre aree della finanza pubblica*

Particolare rilevanza riveste l'estensione del procedimento di quantificazione anche ad altre aree dell'intervento pubblico, ancor oggi sottratte all'obbligo di una puntuale dimostrazione dell'efficacia delle nuove misure rispetto agli obiettivi previsti.

Già nel corso della discussione sulla proposta della Giunta per il Regolamento era stata sollecitata l'applicazione della nuova normativa anche alle disposizioni volte a produrre un aumento delle entrate <sup>(66)</sup>: l'attivazione della procedura di verifica appare in effetti necessaria non solo quando le misure recanti un aumento di gettito (o, analogamente, una riduzione delle spese) sono poste a copertura di nuovi o maggiori oneri previsti dal medesimo provvedimento <sup>(67)</sup>, ma anche quando esse concorrono al conseguimento di determinati equilibri di bilancio, come nel caso dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria.

Fino ad oggi il Governo si è di norma astenuto dal presentare la relazione tecnica per tali fattispecie, se non su richiesta delle Commissioni parlamentari <sup>(68)</sup>: proprio l'elevato numero di tali richieste evidenzia la volontà delle Camere di garantire un approfondito confronto sulle misure proposte dal Governo, al fine di verificarne l'idoneità rispetto alle finalità di riduzione del deficit e individuare eventuali interventi alternativi <sup>(69)</sup>.

L'attivazione del procedimento di quantificazione da parte delle Commissioni appare utile anche per approfondire gli andamenti tendenziali delle più importanti aree della finanza pubblica — sanità, previdenza, contratti <sup>(70)</sup> —: attraverso la documentazione del Governo — e di tutti gli enti interessati — e la conseguente verifica tecnica in sede parlamentare, si offrirebbero alle Camere gli elementi necessari per la definizione delle misure correttive.

In conclusione, i risultati positivi dei primi anni di esperienza parlamentare giustificano gli sforzi per un ulteriore potenziamento ed estensione del procedimento di verifica delle quantificazioni <sup>(71)</sup> quale premessa per la creazione di un sistema di decisioni di bilancio <sup>(72)</sup> e per una piena trasparenza, coerenza e consapevolezza degli effetti finanziari di tutte le decisioni parlamentari in materia di finanza pubblica.

## Note

(1) La ricostruzione di tale dibattito è riportata nella *Relazione conclusiva dell'unità operativa per lo studio delle proposte relative all'istituzione dell'Ufficio del bilancio*, Camera dei deputati, 22 aprile 1988.

(2) Un'analisi dei casi più emblematici di sostanziale elusione delle norme costituzionali è effettuata nella ricerca per la Commissione tecnica per la spesa pubblica di ZANARDI A., *La quantificazione del costo delle iniziative legislative di spesa: una prima valutazione ad un anno dalla circolare De Mita*, n. 10, settembre 1989, pag. 9 ss.

(3) Unitamente ad una puntuale indicazione delle tipologie di copertura (comma 1).

(4) Il medesimo obbligo è posto a carico delle regioni e del CNEL per le iniziative legislative da esse promosse.

(5) Cfr. al riguardo MESCHINO M., «La quantificazione in Parlamento degli oneri finanziari dei progetti di legge», in *Rassegna parlamentare* n. 3 del 1979, p. 117 ss, il quale sottolinea il rilevante ruolo del Parlamento italiano in materia di spesa, a differenza di altri sistemi costituzionali (caratterizzati dalla prevalenza,

di fatto o di diritto, dell'iniziativa legislativa del Governo) e le analogie con i poteri del Congresso degli Stati Uniti, che si avvale dell'apporto tecnico del Congressional Budget Office (CBO).

(6) Circolare 29 aprile 1988 *Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare*. Tali direttive sono state ribadite nella circolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del 21.11.1989 *Coordinamento delle attività del Governo nei procedimenti legislativi*.

(7) Più volte affermato in precedenti circolari del Ministero del Tesoro, senza peraltro trovare efficace attuazione per le resistenze apposte all'instaurazione di una effettiva dialettica tra RGS e le altre Amministrazioni. Cfr. l'intervento al Convegno ISCONA dell'aprile 1988 di MONORCHIO A., *Il raccordo tra contabilità pubblica e contabilità nazionale*.

(8) La redazione delle schede è disposta anche per i decreti legislativi, anche se non espressamente richiamati dalla legge n. 362.

(9) Sempre in materia di quantificazione va altresì ricordata la facoltà di un terzo dei componenti di una Commissione di richiedere alla Corte dei conti, per il tramite del Presidente del Senato, la valutazione sulle conseguenze finanziarie di decreti-legge o di decreti legislativi (art. 76 *bis*, ultimo comma).

(10) Nel corso del dibattito sull'Ufficio parlamentare del Bilancio più voci si erano pronunciate a favore di un'unica struttura bicamerale, con propria autonomia funzionale, personale di entrambe le Camere e un Capo Servizio nominato d'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato: ma tale soluzione non ha ottenuto il consenso necessario presso i due rami del Parlamento (cfr. la *Relazione conclusiva dell'unità operativa...*, cit. p. 13 e ss.).

(11) Alla Camera il Servizio Bilancio dello Stato, istituito nel giugno del 1988, opera con regolarità dal marzo del 1989 sulla base di direttive emanate dal Segretario generale, previo consenso del Presidente. Il Servizio del Bilancio presso il Senato, costituito nel giugno del 1989, ha iniziato a operare nel settore della verifica delle quantificazioni dei progetti di legge dal marzo del 1990, sulla base di una circolare del Presidente dell'Assemblea.

(12) Analogamente alle quantificazioni del CBO statunitense (Bill cost estimates) elaborate su testi già definiti dalle Commissioni di merito (sull'esperienza del CBO cfr. la già citata ricerca di A. Zanardi, p. 132 e ss.).

(13) Nel periodo considerato (settembre 1988-dicembre 1990) il Governo ha presentato alle Camere 373 disegni di legge corredati di relazione tecnica. Occorre peraltro segnalare la mancata quantificazione di singole disposizioni, all'interno di un disegno di legge, considerate erroneamente prive di implicazioni finanziarie (cfr., ad esempio, la Nota di verifica n. 8 del Servizio bilancio della Camera sull'A.C. 3871), oppure taluni casi di proroga di agevolazioni fiscali per i quali non sono stati quantificati i relativi effetti di minor gettito (cfr. ad es. la relazione tecnica all'AC 4640, che non considera gli effetti derivanti dall'art. 3, comma 7,

del DL n. 40/1990; tali effetti sono invece successivamente quantificati (370 mld annui) nella *Relazione sugli effetti finanziari delle agevolazioni fiscali* allegata allo stato di previsione delle entrate per il 1991, p. XXVII). Da segnalare altresì le fattispecie concernenti l'interpretazione autentica di norme vigenti: in taluni casi il Governo ha sostenuto la tesi della non innovatività di tali disposizioni, che quindi non determinerebbero variazioni di gettito (cfr. ad es. l'articolo 3, commi da 6 a 10, del DL n. 259/1990, la Nota del Servizio bilancio della Camera n. 158, e il parere contrario della V Commissione della Camera del 16.10.1990); in altre circostanze ha invece quantificato gli effetti di minor gettito (cfr. la *Relazione sugli effetti finanziari...*, cit., p. XXXVI, sull'articolo 7, comma 3, del DL n. 414/1989).

La presentazione della relazione tecnica può essere comunque utile nelle fattispecie dubbie proprio per fugare possibili perplessità sul contenuto oneroso del provvedimento (cfr. ad esempio la relazione tecnica all'A.C. 3124, che chiarisce la neutralità fiscale delle norme sulle fusioni, trasformazioni e conferimenti risultanti dalla fusione di aziende di credito). Sulla mancata quantificazione delle disposizioni di spesa recanti oneri compensati da maggiori entrate — o riduzioni di spesa — disposte da altre norme del medesimo provvedimento vedi *infra*, par. 8.

(<sup>14</sup>) Minore approfondimento per gli oneri a carico del settore pubblico allargato (cfr. ad es. la Nota di verifica n. 99 del Servizio bilancio della Camera sull'AC 4480 in materia di prepensionamento di personale dell'Ente Ferrovie dello Stato) per i quali si rileva in ogni caso l'assenza di una espressa valutazione degli enti interessati, pur prevista dalla l. 362/1988. Analogamente risulta spesso eluso l'obbligo di relazione tecnica per gli emendamenti governativi (vedi anche le note 24 e 62).

(<sup>15</sup>) Il riscontro sulla disponibilità delle fonti di copertura finanziaria è puntualmente svolto dalla segreteria della V Commissione soprattutto dopo l'attivazione del collegamento con il sistema informativo della RGS.

(<sup>16</sup>) Nel periodo marzo 1989-dicembre 1990 il Servizio Bilancio della Camera ha redatto circa 200 Note di verifica di provvedimenti iscritti all'ordine del giorno della V Commissione; nel settore della finanza pubblica sono state inoltre elaborate due Note di verifica, rispettivamente, sulla stima della spesa sanitaria per il 1989 e 1990 e sulla congruità, rispetto alla manovra, degli effetti finanziari dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1991. Il Servizio del Bilancio del Senato, nel periodo marzo-dicembre 1990, ha elaborato, per quanto attiene specificamente alla quantificazione degli oneri di progetti di legge, i nove Rapporti richiesti dal Presidente della Commissione Bilancio (oltre a cinque «Note di lettura» per provvedimenti per i quali il Governo deve trasmettere una nuova relazione tecnica).

(<sup>17</sup>) Le richieste di relazione tecnica delle Commissioni hanno riguardato nel complesso 145 provvedimenti (per 73 provvedimenti la richiesta è stata avanzata dalle Commissioni della Camera, per 58 dalle Commissioni del Senato e per 14 ci sono state successive richieste da parte di entrambi i rami del Parlamento): si tratta per lo più di testi di iniziativa parlamentare oppure di disegni di legge del Governo profondamente modificati durante l'esame in Commissione, per i quali si è ritenuta necessaria l'integrazione della relazione tecnica originaria.



(18) Cfr. ad. es. l'approfondita discussione in V Commissione della Camera sul riordino della dirigenza statale (A.C. 3464 e le Note di verifica nn. 49, 115, 125 e 150 del Servizio Bilancio dello Stato).

(19) Cfr. ad. es. la legge n. 342/1990 (Fondo di sostegno per l'Amministrazione della giustizia): nel testo, su parere della V Commissione della Camera (seduta del 25.10.1990), sono stati esplicitati i parametri per la determinazione dei compensi, già indicati nella relazione tecnica (cfr. AC 5047 e la Nota di verifica n. 159 del Servizio Bilancio dello Stato). Vedi anche *infra*, nota 37.

(20) Cfr. ad esempio la discussione su talune disposizioni in materia di IVA sulle calzature (A.S. 1630, seduta del 29.3.1989) e sugli emendamenti al disegno di legge in materia di finanza locale (A.S. 2035, seduta del 7.2.1990). Vanno inoltre segnalate le fattispecie nelle quali il parere della V Commissione, per quanto contrario, non integra l'ipotesi definita dell'art. 102-*bis* del Regolamento, in quanto non motivato espressamente con la mancanza di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 della Costituzione: cfr. i pareri della V Commissione sull'A.S. 1572 (seduta del 17.10.1990) e sull'A.S. 2436 (seduta del 18.10.1990).

(21) Il Segretario generale del Senato, nel corso della Conferenza svoltasi alla Camera sul tema "L'evoluzione del regolamento del Senato nelle ultime legislature" ha sottolineato che la pregiudiziale finanziaria (anche per effetto della conseguente verifica del numero legale) ha talora favorito il ritiro di emendamenti onerosi sia da parte di parlamentari della maggioranza che dell'opposizione: cfr. ad esempio la discussione sull'A.S. 1354 (seduta del 9.2.1989) e sull'A.S. 1384 (seduta del 9.2.1989).

(22) Cfr. la seduta della V Commissione del 21.12.1990; nel corso del dibattito, vedi anche le osservazioni dell'onorevole Geremicca.

(23) Più volte, nelle Note di verifica ed anche nelle relazioni trimestrali della Corte dei Conti è stata evidenziata la mancata esplicitazione dei dati di base (talora disponibili solo presso l'Amministrazione competente), delle loro fonti o delle ipotesi accolte per la stima degli effetti finanziari (pur prevista dalla circolare De Mita) che può impedire una puntuale verifica tecnica delle quantificazioni governative. La stessa Corte ha comunque riconosciuto il progressivo miglioramento qualitativo delle relazioni tecniche (cfr. la *Relazione quadrimestrale* sulle leggi approvate nel periodo maggio-agosto 1990). Tra le Amministrazioni che hanno fornito una documentazione adeguata alle esigenze del procedimento di quantificazione va segnalato il Ministero degli affari esteri (cfr. ad es. la relazione tecnica sugli istituti di cultura all'estero) e il Rapporto n. 3 del Servizio del Bilancio del Senato) e il Ministero della difesa (cfr. ad es. la relazione tecnica sulla riforma del servizio di leva - AS 1642).

(24) Il ruolo di supplenza che la RGS è costretta ad esercitare in numerose occasioni è particolarmente riscontrabile per gli emendamenti governativi, per i quali, in mancanza di un'autonoma elaborazione da parte dell'Amministrazione di spesa, la valutazione degli effetti finanziari è spesso affidata a note della sola RGS. Tra le cause di tale ruolo di supplenza va ricordato anche lo scarso peso

nel procedimento di quantificazione delle Ragionerie centrali presso ciascuna Amministrazione, alle quali la circolare De Mita attribuisce una prima verifica della documentazione raccolta.

(<sup>25</sup>) Sempre nel periodo settembre 1988-dicembre 1990 il Governo ha presentato la relazione tecnica richiesta dalle Commissioni nel 65 per cento circa dei casi. In talune occasioni il dissenso della RGS sulla quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento o sulle modalità di copertura si è estrinsecata nel diniego del visto. Talora, come nel corso dell'iter dell'A.C. 53 e abb. (Riforma della scuola elementare) il diniego del visto sulla prima relazione è strumentale ad un successivo confronto con l'Amministrazione interessata per concordare modifiche al testo.

(<sup>26</sup>) Cfr. in particolare il dibattito in V Commissione della Camera del 24 gennaio 1990 sulle comunicazioni del Presidente D'Acquisto. In seguito a tale dibattito il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha emanato il 30.1.1990 una nuova circolare in cui vi si ribadiscono le precedenti disposizioni in materia. A tale riguardo la circolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del 21.11.1989, cit., nel confermare l'impegno al rispetto del termine massimo di 30 giorni prescritto dal regolamento del Senato, precisava che l'assenza di copertura finanziaria non può costituire motivo di ritardo nella presentazione della relazione tecnica: finalità di quest'ultima è porre le Camere nelle condizioni di «conoscere l'esatta quantificazione degli oneri, in modo da poter valutare l'opportunità della spesa e anche adoperarsi per la soluzione del problema della copertura. Analogamente il Parlamento deve essere informato in caso di impossibilità di redarre la relazione tecnica, anche al fine di una eventuale riformulazione delle norme, tale da rendere individuabili con maggior precisione gli effetti finanziari». (Su quest'ultima fattispecie cfr. il caso del provvedimento sulla ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti (AS 1217), per il quale il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha fatto presente l'impossibilità delle Amministrazioni competenti di fornire tutti i dati necessari alla quantificazione dell'onere).

(<sup>27</sup>) Le richieste di relazione tecnica sono formulate nella gran parte dei casi dalla V Commissione oppure, su stimolo di quest'ultima, su testi già approvati dalla Commissione competente in via primaria e trasmessi al parere (cfr. ad esempio la richiesta di relazione tecnica della II Commissione sull'A.C. 3048 in materia di gratuito patrocinio). Le eccezioni più significative concernono la richiesta della VI Commissione della Camera del 19.12.1990 sulle entrate recate dal provvedimento sui *capital gains* (A.C. 4277; il Governo ha redatto la relazione tecnica in occasione della presentazione del successivo decreto-legge di reitera - A.C. 5418) e quelle della XI Commissione della Camera del 10.5.1989 sul testo unificato in materia di riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi (A.C. 32 e abb.) e del 30.3.1989 sull'A.C. 3497 e abb. (Norme in materia di cassa integrazione e riforma del mercato del lavoro). Su tale problematica vedi anche le osservazioni della Corte dei Conti, che sottolinea altresì la necessità di aggiornare il contenuto delle relazioni tecniche rispetto alle modifiche introdotte durante l'iter parlamentare (cfr. la *Relazione quadrimestrale* sulle leggi approvate nel periodo gennaio-aprile 1990, p. 5).

(<sup>28</sup>) Cfr. PALANZA A., «Questioni sulla formazione delle leggi di spesa», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 1, p. 185.

(<sup>29</sup>) Particolarmente significativo è lo sforzo dell'onorevole Coloni, relatore presso la V Commissione della Camera del provvedimento sulla riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi (legge n. 233/90) di formulare proposte di parere che salvaguardino il più possibile l'autonomia decisionale della XI Commissione e l'elaborazione, da parte della medesima Commissione, di soluzioni alternative, ferma restando la successiva verifica delle compatibilità finanziarie da parte della V Commissione (cfr. le sedute della V Commissione del 29.3.1990, del 23.5.1990 e del 6.6.1990). Sulla natura dell'attività consultiva delle Commissioni «filtro» cfr. ZAMPETTI U., «Note sull'attività consultiva delle Commissioni permanenti», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 1, p. 103 e segg.

(<sup>30</sup>) Cfr. RISTUCCIA S., «Costi e coperture delle leggi: un capitolo nuovo?», in *Queste istituzioni*, n. 74 del 1988, p. 14 ss.

(<sup>31</sup>) Il sistema informativo della sanità, al quale è garantito l'accesso da parte delle Commissioni parlamentari, rappresenta un ottimo esempio di banca dati funzionale al processo decisionale; questa esperienza potrebbe utilmente essere estesa anche ad altre aree della finanza pubblica, soprattutto laddove l'intervento dello Stato ha carattere continuativo o ricorrente.

(<sup>32</sup>) Il Governo non ha fino ad oggi presentato le relazioni sugli scostamenti tra previsioni e andamenti effettivi della spesa prescritte dalla l. n. 362. Al riguardo va peraltro segnalata la *Direttiva sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il 1991* che preannuncia l'istituzione di un Osservatorio sulle entrate, con la partecipazione dei Ministeri delle Finanze, del Tesoro, del Bilancio, della Programmazione economica e della Banca d'Italia.

(<sup>33</sup>) Un caso particolare concerne l'estensione dell'assistenza sanitaria gratuita agli stranieri che regolarizzano la loro posizione (legge n. 39 del 1990): un aumento del numero di beneficiari rispetto alle previsioni della relazione tecnica comporterebbe un incremento degli oneri a carico del Fondo sanitario nazionale (cfr. la Nota di verifica n. 86 del Servizio Bilancio della Camera sull'AC 4469/A).

(<sup>34</sup>) Cfr. la legge n. 217/1990 sul gratuito patrocinio per i non abbienti imputati in giudizi penali: per una corretta quantificazione degli oneri è indispensabile l'approfondimento delle stime sul numero degli aventi diritto (cfr. l'AC 3048 e le Note di verifica del Servizio del Bilancio della Camera nn. 32 e 67). Cfr. al riguardo anche la legge n. 302 del 1990 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) e la Nota di verifica n. 106 del Servizio Bilancio della Camera.

(<sup>35</sup>) Un altro caso significativo è costituito dall'autorizzazione a regioni e province autonome a contrarre mutui per il *definitivo* ripiano del disavanzo delle USL per il 1987 e 1988, con onere di ammortamento a carico dello Stato (legge n. 334 del 1990): in caso di accertamento contabile di un disavanzo più elevato rispetto a quello stimato dalla relazione tecnica, l'onere risulterebbe superiore (cfr. l'AC 5171 e la Nota di verifica n. 163 del Servizio Bilancio della Camera).

(<sup>36</sup>) Cfr. LOMBARDO A., «Le cause politiche e istituzionali dell'incremento incontrollato del deficit e del debito pubblico», in *La Costituzione economica - Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, ISLE, Milano, 1985, pp. 334-335.

(<sup>37</sup>) Cfr. ad esempio il provvedimento per l'estensione dei benefici ai militari infortunati o caduti durante il servizio di leva (AC 148 e abb.): l'attivazione del procedimento di quantificazione ha condotto ad una riduzione dell'ambito dei beneficiari rispetto al testo originario (cfr. le Note di verifica nn. 128 bis e 188 del Servizio Bilancio della Camera).

(<sup>38</sup>) Cfr. in particolare l'approfondito dibattito sulla legge di riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi (L. n. 233/1990) svoltosi sia alla Camera che al Senato. D'altra parte vanno segnalati casi in cui gli elementi per la quantificazione sono tuttora carenti (cfr. il Rapporto n. 7 del Servizio Bilancio del Senato sull'AS 2279).

(<sup>39</sup>) Il termine «omologabili» utilizzato dalla legge appare finalizzato proprio alla più ampia individuazione dei possibili effetti emulativi da parte di altre categorie interessate.

(<sup>40</sup>) Il problema degli effetti di trascinamento su altri comparti è stato sollevato anche in sede parlamentare (cfr. ad es. il parere della V Commissione del Senato sul provvedimento di riordino del Corpo di polizia penitenziaria - AS 2506). Sulla problematica più generale delle conseguenze finanziarie delle pronunce di organi giurisdizionali cfr. in particolare la relazione del Ministro del Tesoro sugli effetti della sentenza n. 501/1988 della Corte costituzionale in materia di trattamenti pensionistici dei magistrati (Doc. XCI, n. 1), che ha dato luogo non solo ad un confronto parlamentare (vedi la seduta della V Commissione della Camera del 15.3.1989) ma anche alla promozione di interventi correttivi (vedi il DL n. 191/1989 - AC 3970).

(<sup>41</sup>) Cfr. al riguardo le osservazioni del Sottosegretario per il Tesoro nella seduta della Commissione Bilancio della Camera del 10.10.1989.

(<sup>42</sup>) Cfr. le dichiarazioni rilasciate dall'onorevole Amato, in qualità di Ministro del Tesoro, nella seduta della V Commissione del 31.1.1989. La stessa metodologia è stata d'altronde utilizzata per la quantificazione degli oneri dei decreti-legge in materia di acconti ai dipendenti pubblici dei miglioramenti economici relativi al periodo 1988-1990 (cfr. la relazione tecnica all'AC 5083).

(<sup>43</sup>) Cfr. l'articolo 1 della legge n. 407 del 1990 che proroga le disposizioni sul contenimento delle nuove assunzioni già previste dai precedenti provvedimenti. Le economie di spesa sono stimate in 500 mld nella relazione dell'onorevole Noci alla legge finanziaria per il 1991 (AC 5106).

(<sup>44</sup>) Cfr. l'AC 5056 (Dotazioni organiche del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie) e la Nota di verifica n. 202 del Servizio Bilancio della Camera.

(45) Cfr. l'AC 5081 e la Nota di verifica n. 196 del Servizio Bilancio della Camera. Va segnalato altresì che in una fattispecie analoga il Governo aveva considerato la deroga al blocco delle assunzioni come «mancata economia», per la quale è stata conseguentemente individuata apposita copertura (cfr. la relazione tecnica all'AS 2442 che dispone l'assunzione di personale dell'Amministrazione della giustizia).

(46) Cfr. ad esempio la legge n. 274 del 1989 (Contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare per il periodo 1989-1993).

(47) Un esempio significativo è rappresentato dai provvedimenti per le zone colpite da siccità, che attribuiscono alle regioni poteri discrezionali nella ripartizione delle somme del Fondo di solidarietà, consentendo loro la modulazione della misura di gran parte dei contributi (cfr. DL n. 367/1990 - AS 2554 - e la Nota n. 197 del Servizio Bilancio della Camera).

(48) Cfr. ad esempio il DL n. 364/1990, concernente interventi urgenti per Venezia, Chioggia e Roma, che saranno concretamente individuati dalle singole Amministrazioni. Solo in rari casi sono definiti nella norma con sufficiente precisione alcuni obiettivi da realizzare (cfr. la Nota di verifica n. 187 del Servizio Bilancio della Camera sull'AC 4228-ter/A, in materia di acquedotti).

(49) Cfr. ad esempio la legge n. 306 del 1990 (Partecipazione dell'Italia alla VII ricostituzione delle risorse della Banca interamericana di sviluppo). La quota della partecipazione dell'Italia è predeterminata per legge: lievi modifiche dell'onere potrebbero realizzarsi solo per le oscillazioni del cambio lira/dollaro (cfr. la Nota n. 140 del Servizio Bilancio della Camera).

(50) In tal senso si esprime l'onorevole Carrus, il quale, nel corso della discussione sulle provvidenze in materia di editoria (A.C. 3850) ha sostenuto che le norme con cui vengono quantificati gli oneri relativi ai benefici che la legge concede devono essere considerati limiti quantitativi alla autorizzazione alla iscrizione in bilancio degli stanziamenti e non come mere stime di oneri da adeguare in relazione al fabbisogno (cfr. la seduta della V Commissione della Camera del 11.7.1990).

(51) Anche la Corte dei conti si esprime per la redazione di relazioni tecniche per queste fattispecie di spesa: cfr. la *Relazione quadrimestrale* per le leggi approvate nel periodo maggio-agosto 1988, p. 15/16 e 29/30. La presentazione della relazione tecnica appare opportuna anche nei casi in cui il finanziamento degli interventi è posto a carico delle risorse di un Fondo preesistente, senza predeterminarne la spesa massima. In queste fattispecie, la relazione tecnica dovrebbe indicare anche i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo tra gli interventi originari e quelli disposti dal provvedimento e fornire elementi sulla congruità delle risorse del Fondo rispetto ai nuovi obiettivi (cfr. ad es. la Nota di verifica n. 154 del Servizio Bilancio della Camera sull'art. 3 del disegno di legge per la promozione delle esportazioni (AC 5057).

(<sup>52</sup>) Così PALANZA A., *cit.*, p. 183. Un discorso analogo può farsi indubbiamente anche per la creazione di nuove strutture amministrative, per le quali, in assenza di adeguate fonti di finanziamento diverse dai contributi statali (e/o regionali), il limite degli stanziamenti assegnati non può certamente determinare la paralisi operativa delle strutture medesime rispetto agli obiettivi ad esse attribuiti dalla legge medesima. Un esempio in tal senso può rinvenirsi nel testo unificato in materia di parchi e riserve naturali (A.C. 1964 e abb.), la cui relazione tecnica non evidenzia tutti gli oneri a regime per l'istituzione dei nuovi enti. Cfr. anche il provvedimento che istituisce le Autorità di bacino, dotandole transitoriamente di personale comandato di altre Amministrazioni (che perciò non determina oneri aggiuntivi); la relazione tecnica peraltro non considera gli oneri *a regime* che deriveranno dall'inquadramento del personale nei nuovi organici, una volta esaurita la fase di prima applicazione (cfr. l'AC 4956, art. 16, e la Nota di verifica n. 147 del Servizio Bilancio della Camera).

(<sup>53</sup>) Cfr. al riguardo la proposta di legge dell'onorevole Botta (A.C. 3276) sul Fondo per la programmazione e progettazione di opere e infrastrutture pubbliche, a carico del quale è previsto anche il finanziamento delle attività necessarie alla redazione delle relazioni tecniche.

(<sup>54</sup>) Un'analisi di rifinanziamento di alcune misure a favore delle imprese (anche a breve distanza dal primo provvedimento di spesa) è contenuto nella ricerca per la Commissione tecnica per la spesa pubblica di CANTARO A., *Tecniche di quantificazione degli oneri, previsioni di spesa e spesa effettiva nelle leggi che dispongono trasferimenti alle imprese*, aprile 1985, p. 6 ss: l'Autore parla per tali fattispecie di una sorta di «vincolo politico» ad adeguare gli stanziamenti.

(<sup>55</sup>) Ma tutt'al più sui tempi dell'impegno dello Stato, eventualmente graduabili nel tempo con la manovra di bilancio. (Cfr. la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 5585 del 31.5.1984).

(<sup>56</sup>) Sulla legge n. 416 del 1981 cfr. CANTARO A., *cit.*, p. 18 ss.

(<sup>57</sup>) Legge n. 148 del 5 giugno 1990.

(<sup>58</sup>) Nel corso dell'*iter* parlamentare sono emerse fondate perplessità sull'ipotesi della relazione tecnica di entrata a regime della riforma su *tutto* il territorio nazionale, e senza oneri, nell'anno scolastico 1995-1996, e sono stati segnalati i rischi di ordine finanziario derivanti da un diverso andamento della popolazione scolastica rispetto a quello ipotizzato dalla medesima relazione tecnica. Cfr. al riguardo il Rapporto del Servizio del Bilancio del Senato n. 1 del 1989, il parere della V Commissione del Senato del 13.12.1989, la Raccomandazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica n. 1 del 1990 e la Nota del Servizio Bilancio della Camera n. 114.

(<sup>59</sup>) Su questo aspetto vedi le considerazioni di COLARULLO A., *La legislazione di spesa fuori dalla sessione di bilancio*, p. 93 ss, 1990 (ricerca in corso di pubblicazione).

(60) Per le proposte di legge il divieto di assegnazione alle Commissioni competenti riguarda la sola ipotesi della mancata indicazione dell'onere complessivo e delle modalità di copertura; finalità della norma è responsabilizzare tutti i titolari dell'iniziativa legislativa senza peraltro gravare il parlamentare, sprovvisto del necessario supporto tecnico, dell'obbligo di dimostrazione della congruità della quantificazione e della idoneità della copertura.

(61) Cfr. in particolare l'intervento dell'onorevole Macciotta nella seduta dell'11.7.1990.

(62) Anche per evitare l'elusione dell'obbligo di relazione tecnica che si realizza mediante la presentazione di proposte emendative del Governo per il tramite del relatore o di altro parlamentare della maggioranza.

(63) In questa direzione si orientano le proposte emendative n. 7 (Lo Porto e altri), n. 8 (Berselli e altri) e n. 16 (D'Acquisto e altri).

(64) Cfr. gli interventi dell'onorevole Macciotta nella seduta dell'11.7.90 e dell'onorevole Mellini nella seduta del 18.7.90 e la proposta emendativa n. 20 (a firma Gunnella e altri).

(65) Così la *Relazione conclusiva dell'unità operativa* ..., cit, p. 38.

(66) Cfr. la proposta emendativa n. 11 dell'onorevole Calderisi.

(67) In tal senso si esprime anche la circolare De Mita; ma in molti casi non è stata redatta la relazione tecnica: cfr. ad es. l'A.C. 4227 (Riordinamento del Servizio Sanitario nazionale) per il quale manca sia una quantificazione degli effetti di maggiore spesa sia la dimostrazione della reale compensatività delle disposizioni recanti riduzioni della spesa. La relazione tecnica è stata trasmessa dal Governo solo a seguito della richiesta della Commissione bilancio (cfr. la Nota di verifica 113-bis del Servizio bilancio della Camera).

(68) Un'eccezione significativa è rappresentata dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1991 in materia di rivalutazione dei beni d'impresa (A.C. 5108).

(69) Cfr. in particolare l'esperienza dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1989: le Commissioni parlamentari hanno richiesto al Governo puntuali elementi di documentazione su 8 dei 13 disegni di legge collegati, al fine di valutare la coerenza delle misure proposte.

(70) Una verifica dell'andamento della spesa sanitaria per il 1989 e 1990 è stata già effettuata dal Servizio Bilancio della Camera (cfr. la Nota del 28.11.1989). Per i contratti dei dipendenti pubblici il procedimento di verifica potrebbe essere inavveuto nella fase di consultazione delle Commissioni parlamentari prefigurata dalla legge quadro sul pubblico impiego (cfr. l'art. 16 della legge n. 93/1983).

(71) Un analogo giudizio è espresso nelle *Raccomandazioni* della Commissione tecnica per la spesa pubblica, n. 3 del 1990.

(72) Cfr. l'intervento dell'onorevole Carrus nella seduta dell'11.7.1989.





## Indice dei volumi precedenti

*Primo volume* (1987)

SESSIONE LUGLIO 1982

Professionalità generale

*Claudio Orlando* - L'articolo 96-*bis* del Regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali

*Agostino Arista* - Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni

*Elio Berarducci* - La revisione delle competenze delle commissioni permanenti

*Antonio Barbon* - Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione: votazioni «in linea di principio» in sede legislativa e poteri discrezionali del Presidente della sede referente

*Giovanni Fiorucci* - La discussione degli articoli e degli emendamenti

*Massimo Scioscioli* - L'esame degli emendamenti alla legge di bilancio

Professionalità di biblioteca

*Fiamma Sebastiani Arnò* - Gli apparati informativi del Parlamento. L'esperienza della Camera dei deputati nella VII e VIII legislatura

SESSIONE NOVEMBRE 1982

Professionalità di stenografia

*Aurelia Mohrbhoff* - Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare

*Francesco Pariset* - Sul valore probatorio degli atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo

*Giuliana Farinelli* - Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa?

*Mauro Filistrucchi* - Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare

#### SESSIONE MAGGIO 1983

##### Professionalità generale

*Giovanni Gala* - La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta

*Adriana De Angelis* - La «consulenza parlamentare» nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici

*Maurizio Meschino* - Le decisioni parlamentari di finanza pubblica: una evoluzione da completare

*Piergiorgio Mariuzzo* - Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa

*Vincenzo Lippolis* - Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza *ex art. 72 Cost.*, il contingentamento dei tempi di intervento

*Paolo Castaldi* - La fase preliminare del procedimento legislativo: l'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni

*Ascanio Cinquepalmi* - Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare

*Carlo Goracci* - Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati

*Claudio Boccia* - La nuova disciplina del procedimento in sede redigente.

##### Professionalità di biblioteca

*Amalia Rossi Merighi Liotta* - Rilevanza (e limiti) degli Atti parlamentari ai fini della ricerca bibliografica nei paesi europei firmatari dei trattati istitutivi della CEE

*Bernardino Paganuzzi* - Il segreto nelle commissioni di inchiesta

*Giacinta Astraldi* - L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano

SESSIONE NOVEMBRE 1984

Professionalità generale

*Fabrizio Ventura* - Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare

*Alfonso Lorenzini* - Le precedenze nelle pubbliche cerimonie

Professionalità di stenografia

*Lucio Falzone* - La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari

*Paolo Malesardi* - Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari

*Daniela Di Fazio* - Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi

*Paola Bonavera* - È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà. (Note sul linguaggio femminile in Parlamento)

*Alberto Bommezzadri* - Dalla stenografia alla videoscrittura. Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione

*Antonio Pucci* - Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati

Professionalità di biblioteca

*Massimo Meneghelli* - Circolazione e prestito del patrimonio librario nella Biblioteca della Camera dei deputati. Prospettive di gestione automatizzata in vista del trasferimento alla nuova sede di via del Seminario

*Carlo Crocella* - Crisi delle biblioteche e imprenditorialità culturale. La valorizzazione delle risorse di una biblioteca parlamentare alla luce di recenti saggi sulla funzione manageriale nelle biblioteche

*Gabriella Marotta* - La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo

*Secondo volume* (1987)

SESSIONE 1985

Professionalità generale

*Giovanni Long* - I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali

*Paolo Franceschi* - Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in commissione

*Roberto De Liso* - La delegificazione: problemi e prospettive

*Alessandro Palanza* - Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa.

*Ottavio Mastrojanni* - L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza

*Ugo Zampetti* - Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti.

*Donato Campagna* - Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi.

*Mirella Cassarino* - Governare il cambiamento - Problematiche organizzative e di politica del personale negli uffici della Camera dei deputati

*Gianluigi Marrone* - Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità

*Claudio Cesareo* - Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti.

SESSIONE 1987

Professionalità generale

*Maria Cialdini* - Una complessa vicenda: il «condono edilizio» tra Governo e Parlamento

*Edoardo Lala* - Esercizio della delega legislativa da parte di un Governo dimissionario, previo parere delle commissioni di un Parlamento disciolto (a proposito degli emanandi decreti di liberalizzazione valutaria)

*Alessandro Scacco* - Sulla natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

*Benedetto Arsini* - Il piano generale dei trasporti: un esempio di programmazione di settore

*Felice Ancora* - Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Revoca e impugnazione della autorizzazione a procedere in giudizio

Professionalità di stenografia

*Francesco Sparisci* - Alcuni aspetti delle votazioni a scrutinio segreto nei lavori dell'Assemblea costituente

*Francesco Morisani* - La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento

*Vincenzo Longo* - Presente e futuro della stenografia nella resocontazione dei lavori parlamentari

*Stefano Comenducci* - Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro

*Giorgio Corriere* - Problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare, in relazione ai compiti antichi e nuovi che informano la redazione del Resoconto stenografico

Professionalità di biblioteca

*Anna Lippolis* - Il Catalogo automatizzato della Biblioteca della Camera dei deputati. Miglioramenti apportati dalle nuove procedure, anche nella prospettiva di cooperazione a livello nazionale e internazionale

*Stefano Rizzo* - Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare

*Terzo volume* (1990)

SESSIONE DICEMBRE 1988

Professionalità generale

*Guido Letta* - Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi

*Carlo Pappagallo* - Note sui rapporti tra fonti normative e tra istituzioni nel governo degli ordinamenti del credito e dei mercati finanziari

*Antonio Toffoli* - L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive

*Francesco Posteraro* - Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali

*Alessandro Massai* - L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali ed i poteri del Parlamento

*Maria Rita Palanza* - Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo

*Alessandro Diotallevi* - Considerazioni di ordine costituzionale sulle tecniche di legislazione, in relazione al loro rapporto con l'iniziativa legislativa e con il procedimento di approvazione della legge

*Carlo Specchia* - Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi

*Lia Pergola* - Prospettive di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

*Mario Finzi* - La più recente evoluzione della legislazione e della prassi della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

*Massimo Morichetti Franchi* - Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare

*Carmela De Caro* - La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia

*Gianfranco Polillo* - Parlamento, spesa pubblica e mercato in vista dell'attuazione dell'Atto unico europeo

## SESSIONE MARZO 1989

### Professionalità tecnica

*Filippo Tomassi* - L'evoluzione delle tecniche realizzative nell'automazione del processo amministrativo-contabile dell'area deputati

*Alessandro Ghittoni* - Analisi della attuale situazione e prospettive di sviluppo dei servizi telematici presso la Camera dei deputati

*Salvatore Calabrese* - Ruolo, collocazione e struttura del Servizio informatica: analisi della situazione attuale ed ipotesi di cambiamento

*Angelo Minciaroni* - Evoluzione della meccanizzazione della Tesoreria e le sue conseguenze organizzative

SESSIONE LUGLIO 1989

Professionalità tecnica

*Enrico Paradiso* - Caratteristiche e possibilità del nuovo impianto di votazione elettronica dell'Aula di Montecitorio

*Alberto Saponi* - Le Officine tecnologiche — un delicato settore in cerca di un'adeguata collocazione e valorizzazione all'interno della «Struttura Camera»





---

Stampato nel mese di gennaio 1992  
dalla GRAFICA EDITRICE ROMANA  
Via Carlo Maratta, 2/b - Roma  
Tel. 57.40.540

---

Diz. 116



Li

0-1-1