





CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO  
DELLA REPUBBLICA  
ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI

TOMO II



SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 12



# Indice

<i>Avvertenza</i>	VII
TOMO I	
SESSIONE DICEMBRE 2006	
Professionalità generale	
<i>Alberto Mencarelli</i> - Aspetti problematici e prospettive della riforma del regolamento della Giunta delle elezioni	3
<i>Domenico Zotta</i> - La legislazione in materia di cooperazione giudiziaria penale europea della XIV legislatura	63
<i>Marco Cerase</i> - Intercettazioni telefoniche e immunità parlamentari	123
<i>Sergio Di Filippo</i> - <i>Antitrust</i> e Parlamento: l'attività consultiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella XIV legislatura	163
<i>Francesca Fazio</i> - Flessibilità del sistema di protezione degli incapaci maggiorenni alla luce del nuovo istituto dell'amministratore di sostegno	197
<i>Gabriele Ettore Capuzzi</i> - Il sistema della programmazione amministrativa nell'ordinamento della Camera dei deputati	231
<i>Marina Lopresti</i> - Autorità indipendenti e complessità dei processi normativi. Il caso dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	249
<i>Fabrizia Bientinesi</i> - La partecipazione delle regioni e delle province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11	319
<i>Ilaria Traversa</i> - La disciplina parlamentare dell'astensione	365
<i>Francesco Petricone</i> - Le procedure di collegamento della Camera con l'attività degli organismi comunitari nella XIV legislatura: nuovi sviluppi nell'attività della Commissione politiche dell'Unione europea	425

TOMO II

SESSIONE DICEMBRE 2006

Professionalità generale

*Gianfilippo Profili* - Recenti evoluzioni degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari: note alla legge 28 dicembre 2005, n. 262 493

*Bernardo Polverari* - Il Parlamento e il riordino del diritto ambientale nella XIV legislatura: il caso della «delega ambientale» 617

*Stefano Banchetti* - La natura giuridica dei gruppi parlamentari 659

*Jacopo Maria Collavini* - Il ruolo delle regioni nel sistema radio-televisivo italiano: profili emersi in ambito parlamentare nella XIV legislatura 705

*Annamaria Riezzo* - Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla *navette* 753

*Annamaria Melania Febonio* - La tutela delle esigenze unitarie nel nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle regioni 829

*Stefano Silvetti* - Il processo di trasformazione delle Forze armate: dall'esercito di leva all'esercito professionale 883

Professionalità di stenografia

*Ferdinando Fabi* - Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione 909

Professionalità tecnica

*Lucia Maria Ranieri* - Procedure per la verifica dei dati elettorali 2006 943

*Indici dei volumi precedenti* 973

*Indice alfabetico degli autori* 991

Sessione dicembre 2006

*Professionalità generale*



## Gianfilippo Profili

*Recenti evoluzioni degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari: note alla legge 28 dicembre 2005, n. 262*

1 - Premessa; 2 - I modelli di vigilanza pubblicistica sui mercati finanziari: cenni; 3 - Il panorama internazionale degli assetti di vigilanza: USA, Regno Unito, Francia e Germania; 3.1 - Gli Stati Uniti; 3.2 - Il Regno Unito; 3.3 - La Francia; 3.4 - La Germania; 3.5 - Linee di tendenza; 4 - L'assetto di vigilanza dei mercati finanziari italiani prima dell'entrata in vigore della legge n. 262; 5 - Le linee guida del dibattito parlamentare sulle competenze delle autorità di vigilanza; 5.1 - I precedenti remoti: alcuni progetti di riforma degli assetti di vigilanza; 5.2 - L'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio; 5.3 - I progetti di legge; 5.4 - L'esame in prima lettura alla Camera; 5.5 - L'esame in seconda lettura al Senato; 5.6 - La fase finale dell'esame parlamentare; 6 - Le modifiche apportate dalla legge n. 262 alle competenze delle autorità di vigilanza; 6.1 - Le modifiche alla disciplina *anti-trust* nel settore bancario; 6.2 - Le modifiche alle competenze in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali delle banche; 6.3 - Il coordinamento tra le autorità di vigilanza; 6.4 - Trasferimento di poteri ministeriali alle autorità di vigilanza; 7 - Le norme relative all'organizzazione ed ai principi di attività della Banca d'Italia; 7.1 - Qualificazione e collocazione istituzionale della Banca d'Italia; 7.2 - Principi di attività della Banca d'Italia; 7.3 - Modifiche all'assetto di vertice dell'Istituto; 7.4 - La ridefinizione dell'assetto proprietario della Banca d'Italia; 7.5 - Gli effetti delle norme della legge n. 262 sulla posizione della Banca d'Italia nel quadro delle autorità di vigilanza; 8 - Considerazioni conclusive; 8.1 - Esiste un modello di vigilanza universale?; 8.2 - Gli effetti della legge n. 262 sugli assetti di vigilanza dei mercati finanziari nell'ordinamento italiano: alcune valutazioni di sintesi; 8.3 - Prospettive future.

### 1 - Premessa

L'assetto della vigilanza di natura pubblicistica sui mercati finanziari <sup>(1)</sup> costituisce, com'è noto <sup>(2)</sup>, un elemento fondamentale nel definire il contesto regolamentare in cui essi operano, rappresentando una delle condizioni «esterne» che incidono concretamente sulla loro operatività e contribuiscono, quindi, ad orientarne i risultati complessivi in termini di efficienza <sup>(3)</sup> e di stabilità <sup>(4)</sup>.

Sulla base di tale considerazione generale il presente scritto intende delineare lo stato della ripartizione delle competenze tra le autorità di vigilanza, all'indomani dell'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2005, n. 262, tenendo presenti i modelli di vigilanza entro i quali entro i quali viene generalmente ricondotta la molteplicità delle soluzioni normati-

ve adottate a livello internazionale su tali questioni e le concrete esperienze in merito dei principali paesi a capitalismo avanzato.

In tale prospettiva si procederà ad un breve esame di tali modelli di riferimento, passando quindi ad una illustrazione degli ambiti di competenza riconosciuti alle autorità di vigilanza prima dell'entrata della legge n. 262 del 2005, nonché ad una rassegna delle principali modifiche apportate a tale assetto dalla medesima legge n. 262.

In questo contesto sarà inoltre sintetizzato lo sviluppo del dibattito in Parlamento su tale tematica, così da evidenziare le linee di tendenza, gli elementi di contrasto, le variabili esterne e le evoluzioni che hanno caratterizzato l'attività parlamentare, formulando infine alcune considerazioni sulle scelte cui è giunto il legislatore e sulle prospettive future di tale tematica.

## *2 - I modelli di vigilanza pubblicistica sui mercati finanziari: cenni*

La vigilanza pubblicistica sui mercati finanziari si realizza, nell'esperienza dei paesi nei quali tali mercati hanno raggiunto un elevato grado di sviluppo, attraverso l'affidamento a soggetti di natura pubblicistica, generalmente caratterizzati da un'elevata qualificazione tecnica, di attribuzioni di diversa natura, riconducibili, in linea generale, al potere di indirizzo, a quello di normazione, di autorizzazione, di controllo e supervisione, di intervento correttivo e sanzionatorio.

A tale proposito, per circoscrivere con maggior precisione i termini del tema in discussione, occorre rilevare come la vigilanza pubblicistica costituisca solo un aspetto del più vasto concetto di «regime regolatorio» dei mercati finanziari, il quale indica «il sistema dei principi, delle tecniche e dei vincoli ordinati alla stabilità dei mercati»<sup>(5)</sup>, nel quale assume rilevanza, accanto all'azione dei poteri pubblici, l'esplicarsi dell'intero complesso dei meccanismi di regolazione/autoregolazione insiti nei mercati stessi, che si estende, in via meramente esemplificativa, dagli organi di governo societario degli operatori (collegi sindacali, consigli di sorveglianza, comitati di gestione, strutture di *auditing*), agli strumenti di controllo, verifica ed analisi esterni alla struttura societaria di questi ultimi (società di gestione del mercato, società di revisione, società di *rating*, analisti finanziari, codici di autoregolamentazione), fino a comprendere lo stesso scrutinio continuo cui il mercato, di per sé, sottopone, attraverso il meccanismo dei prezzi, gli operatori stessi<sup>(6)</sup>.

In via di larga approssimazione, il fondamento teorico dell'intervento pubblico nei mercati finanziari si basa tradizionalmente, così come,

più in generale, quello sull'economia nel suo complesso, nel presupposto di rimediare ad imperfezioni del mercato. Senza entrare nella discussione, vastissima, sui cosiddetti «fallimenti del mercato», occorre evidenziare come, in tutti gli ordinamenti moderni, si registrino forme di intervento regolatore pubblico sui mercati finanziari, la cui intensità può variare lungo un'ampia gamma di sfumature, che vanno dalla fissazione di un quadro normativo minimo, nel cui ambito lasciare spazio al dispiegarsi delle forze di mercato o all'autoregolazione degli operatori, fino a forme legislative estremamente cogenti ed invasive <sup>(7)</sup>.

In tale contesto si tende ad enucleare una serie di obiettivi della regolamentazione in campo finanziario, individuabili sostanzialmente:

- nel perseguimento della stabilità macro e microeconomica, relative rispettivamente alla stabilità dell'intero sistema finanziario ed alla stabilità dei singoli intermediari;
- nella garanzia della trasparenza del mercato e degli intermediari, connessa alla tutela degli investitori e risparmiatori;
- nel perseguimento dell'efficienza del mercato, costituita principalmente dalla tutela e promozione della concorrenza nel mercato dell'intermediazione finanziaria <sup>(8)</sup>.

La crescente estensione e complessità dei mercati finanziari, la pluralità degli aspetti economici e giuridici coinvolti dal loro funzionamento, la varietà dei contesti giuridico-istituzionali, nonché la diversità delle evoluzioni storiche dei vari paesi, fa sì che il concetto di vigilanza pubblicistica appena descritto in termini generali si declini in una molteplicità di soluzioni, sotto l'aspetto del numero, della natura e della struttura interna delle autorità, dei relativi rapporti con le articolazioni dello Stato <sup>(9)</sup>, dell'estensione dei poteri mediante i quali si esplica la funzione di vigilanza e della loro distribuzione tra le autorità competenti.

La pluralità di tali variabili, e l'ampiezza dei valori che esse possono assumere comporta evidentemente una potenziale, estrema diversificazione dei sistemi di vigilanza; in tale contesto è tuttavia possibile individuare alcuni modelli di riferimento, attraverso i quali ricondurre a fattori comuni almeno le esperienze degli ordinamenti più significativi sotto questo profilo. Evidentemente tali modelli non aspirano ad assumere efficacia prescrittiva in senso scientifico, ma si propongono come strumenti di conoscenza per facilitare l'analisi ed il confronto tra le diverse soluzioni adottate nel panorama internazionale, individuando i principi di fondo cui si ispira ciascun modello, i relativi elementi di forza e di de-

bolezza e le ricadute di tali opzioni sul concreto funzionamento dell'assetto di vigilanza prescelto.

Sulla scorta di tali considerazioni è possibile individuare almeno sei modelli generali di vigilanza <sup>(10)</sup>:

- per soggetti, o istituzionale, nel quale ciascuna tipologia di soggetti operanti sui mercati finanziari è vigilata, almeno in via prevalente, da una distinta autorità pubblica;
- per attività, talvolta denominato «per funzioni», nel quale ciascuna attività rilevante nell'ambito dei mercati finanziari (ad esempio: attività bancaria, svolgimento di servizi di investimento, attività assicurativa, raccolta del risparmio a fini previdenziali), è affidata, almeno in via prevalente, alla vigilanza di una specifica autorità, indipendentemente dal tipo di intermediario che la svolge;
- funzionale, il quale si basa sulla considerazione secondo la quale i sistemi finanziari sono articolati in diverse funzioni economiche (ad esempio, compensazione e regolazione dei pagamenti, raccolta di risorse presso i risparmiatori, riduzione del rischio, diffusione di informazioni sui prodotti finanziari, riduzione delle asimmetrie informative), ognuna delle quali è affidata alla competenze di una specifica autorità di vigilanza: tale modello, che in passato risultava sostanzialmente coincidente con il modello per attività, ha carattere più che altro teorico, e la sua concreta applicazione dipende dalla configurazione delle funzioni che, in via analitica, si individuino nel sistema;
- per finalità, nel quale ciascuna autorità è chiamata, almeno in via prevalente, a vigilare su uno dei macro obiettivi cui è orientata la funzione di vigilanza nel suo complesso, prescindendo dalla forma giuridica degli intermediari e dalle attività da essi svolte;
- ad autorità unica, o «accentrata», nel quale l'intero strumentario dei poteri inerenti alla funzione di vigilanza è ricondotto, in via principale, nelle mani di un'autorità unica, che ha dunque competenza su tutti i mercati e gli intermediari;
- «misto», nel quale la distribuzione dei poteri tra le autorità di vigilanza non rispecchia, in modo prevalente, alcuno dei criteri appena elencati, ma appare piuttosto il frutto di un'applicazione, più o meno volontaria, di molteplici modelli, ovvero della stratificazione di più interventi regolatori privi di una logica strettamente unitaria <sup>(11)</sup>.

Ciascuno dei modelli appena indicati presenta elementi di forza e di debolezza.

Il modello istituzionale, se facilita i controlli, nella misura in cui elimina le duplicazioni ed i costi, e consente a ciascun intermediario di confrontarsi con un solo regolatore, il quale gode a sua volta di un elevato livello di specializzazione, può risultare svantaggioso nella misura in cui sussista conflitto tra i diversi obiettivi di vigilanza affidati a ciascuna autorità. Esso può inoltre determinare distorsioni, nel caso di accentuata integrazione dei mercati e despecializzazione degli intermediari, ovvero di «cattura» del soggetto vigilante da parte degli operatori, qualora si creino tra loro rapporti troppo stretti.

Il modello per attività, se consente di assicurare uniformità di disciplina a ciascuna attività, anche se svolta da intermediari differenti, e di favorire un alto livello di specializzazione degli organi di vigilanza, comporta la conseguenza, potenzialmente costosa, di frammentare le competenze delle diverse autorità, sottoponendo ogni operatore al controllo di più organismi, pregiudicando inoltre l'efficacia della vigilanza nei momenti di crisi del singolo intermediario.

Il modello per finalità risulta particolarmente vantaggioso in presenza di mercati integrati e di intermediari polifunzionali, in quanto evita la frammentazione di competenze tra le autorità, ma si espone al rischio di determinare scarsa efficacia dei controlli, laddove non siano chiaramente definite le aree di competenza degli organi di vigilanza, nonché di segmentare eccessivamente la normativa.

Il modello accentrato presenta il vantaggio di favorire le economie di scala dell'autorità unica, nonché di ridurre i costi per gli intermediari, che si trovano di fronte un solo soggetto, ma pone il rischio di determinare conflitti tra i diversi obiettivi di vigilanza, nonché di favorire rallentamenti dei processi decisionali, in ragione della grande estensione delle competenze e del conseguente accrescimento degli apparati burocratici dell'autorità.

Pur senza voler in alcun modo approfondire le problematiche connesse alla valutazione circa la preferibilità di un modello rispetto all'altro, anche per l'estrema difficoltà di operare comparazioni dotate di un accettabile livello di oggettività tra realtà nate in contesti storici, istituzionali, economici e giuridici diversi, appare razionale sostenere che ogni assetto di vigilanza si ponga, da un lato, in un rapporto di correlazione rispetto alla conformazione positiva dei mercati finanziari nei diversi paesi <sup>(12)</sup>, e, dall'altro, determini effetti significativi rispetto al grado di efficienza degli stessi mercati vigilati <sup>(13)</sup>.

Occorre inoltre tener presente come ogni astratto modello di vigilanza nazionale debba confrontarsi con alcune dinamiche evolutive, presenti

nell'intero panorama economico ma particolarmente evidenti nel contesto dei mercati finanziari, riassumibili sinteticamente:

- nell'internazionalizzazione dell'attività finanziaria, che determina il superamento delle barriere, economiche e giuridiche, dei singoli mercati nazionali, fornendo a capitali ed impieghi la possibilità, tecnicamente illimitata, di incontrarsi in un contesto ormai planetario;
- nell'integrazione, verticale ed orizzontale, dei principali mercati nei quali si articolano i mercati finanziari nel loro complesso (attività bancaria, prestazione di servizi di investimento, attività assicurativa, raccolta di risparmio a finalità previdenziale) <sup>(14)</sup>, dovuta sia a fenomeni di natura economica <sup>(15)</sup> sia al superamento delle barriere normative ostative alla creazione di tali soggetti <sup>(16)</sup>, che ha determinato la nascita e lo sviluppo di operatori o gruppi finanziari polifunzionali, i quali agiscono spesso in tutti questi campi, in una dimensione sopranazionale, per massimizzare le economie di scala ed ottimizzare la gestione del rischio;
- nella sempre maggiore numerosità e pervasività di regole di origine sovranazionale, di natura convenzionale o legislativa, dettate dall'Unione europea ovvero da altri organismi internazionali, le quali, come diretta conseguenza delle dinamiche appena descritte, tentano di delineare un *corpus* giuridico «globale», applicabile a quello che appare sempre più come un «mercato – mondo», al fine di evitare l'aprirsi di lacune, asimmetrie normative e conseguenti arbitraggi;
- nel notevole attivismo di molti legislatori nazionali <sup>(17)</sup>, con l'obiettivo di integrare ed ampliare il tessuto normativo di rango primario e secondario, al fine di adeguare l'assetto regolatorio nel suo complesso, ed in particolare l'azione di vigilanza, alla realtà sempre più complessa dei mercati finanziari, e di affrontare i fenomeni di concorrenza tra ordinamenti nazionali;
- nel numero e ruolo crescente, soprattutto nel settore delle regole del governo societario, degli strumenti di autoregolazione definiti o promossi dagli stessi operatori, quali i codici di condotta, di autoregolamentazione o di *best practices* <sup>(18)</sup>, che rivestono in alcuni casi natura non esclusivamente giuridica, ma anche etica <sup>(19)</sup>, le cui previsioni hanno in alcuni casi trovato accoglienza nella stessa normativa di fonte legislativa <sup>(20)</sup>.

Tali linee evolutive si pongono evidentemente in un rapporto di interdipendenza reciproca tra loro, in un gioco di azione – reazione che

finisce per accelerare la velocità del cambiamento e per moltiplicarne gli effetti, ponendo tutti gli assetti di vigilanza positivamente esistenti nei diversi ordinamenti nazionali in una condizione di forte tensione.

### *3 - Il panorama internazionale degli assetti di vigilanza: USA, Regno Unito, Francia e Germania*

Al fine di dare maggiore concretezza alle considerazioni generali svolte in precedenza, in questo capitolo saranno descritti brevemente gli assetti di vigilanza vigenti in alcuni ordinamenti esteri, soffermandomi in particolare sulle esperienze degli Stati Uniti, del Regno Unito, della Francia e della Germania.

Il confronto internazionale può infatti consentire di enucleare le principali linee di tendenza che si riscontrano a livello internazionale, e di evidenziare con maggiore risalto le caratteristiche proprie del modello di vigilanza adottato nel nostro ordinamento.

Tale descrizione non intende fornire un quadro completo del funzionamento di tali assetti regolatori, che dipende, come accennato in precedenza, da una quantità di variabili elevata, la cui analisi risulterebbe estremamente complessa, ma solo di individuare per grandi linee l'allocazione delle competenze tra le autorità esistenti.

Prima di entrare nel merito di tale tematica appare inoltre opportuno chiarire come, nel sintetizzare gli assetti degli ordinamenti oggetto del confronto, si sia ricorso ad una tipizzazione delle attività di vigilanza sui mercati finanziari, le quali sono state ricondotte a quattro funzioni principali:

- vigilanza sul sistema monetario nel suo complesso;
- vigilanza sulla stabilità degli operatori finanziari;
- vigilanza sulla trasparenza e correttezza degli operatori finanziari;
- vigilanza sulla concorrenza nei mercati finanziari.

Il ricorso a tali «funzioni – tipo», se può comportare il rischio di utilizzare concetti omnicomprensivi, che potrebbero finire per divenire eccessivamente opachi ed indeterminati, consente tuttavia, corrispondendo esse sostanzialmente ai macro obiettivi che generalmente vengono assegnati alla funzione di vigilanza sui mercati finanziari, di creare una griglia di riferimento entro la quale collocare le diverse esperienze esaminate, e di rendere più agevole e feconda la comparazione tra queste ultime.

### 3.1 - *Gli Stati Uniti*

Il sistema della vigilanza sui mercati vigente negli Stati Uniti appare particolarmente ricco ed articolato, sia in ragione dei complessi intrecci di competenze che sussistono tra le diverse autorità, in particolare nel settore bancario, sia per l'esistenza, in molti campi, di un doppio livello di vigilanza, a livello federale ed a livello statale, sia per l'ampio spazio riservato, in quell'ordinamento, all'autoregolazione da parte degli operatori e delle relative associazioni esponenziali, caratteristiche tutte che rendono l'assetto di vigilanza vigente negli USA sotto molti profili irriducibile alle esperienze dei principali paesi europei.

In linea generale si deve rilevare innanzitutto la peculiarità e la distinzione che storicamente caratterizza negli USA i profili di vigilanza nei settori bancario, dei mercati mobiliari ed assicurativo, ponendo in questo senso l'esperienza statunitense all'estremo opposto rispetto ad ordinamenti, anche affini sul piano dell'esperienza giuridica, quali ad esempio quello britannico, che hanno invece puntato sulla centralizzazione in capo ad un unico soggetto delle competenze regolatorie sui mercati finanziari.

Per quanto riguarda il settore bancario il quadro della vigilanza pubblica risulta particolarmente complesso, per la convivenza di un sistema di vigilanza a livello federale con uno a livello statale <sup>(21)</sup>, nonché per la pluralità di tipologie di intermediari bancari. Sotto quest'ultimo profilo occorre ricordare come il panorama creditizio statunitense annoveri, accanto alle banche commerciali, tra le quali occorre distinguere tra quelle che aderiscono o meno al Federal reserve system (FRS), la categoria delle cosiddette «*thrift institutions*» (equiparabili all'incirca alle casse di risparmio, alle banche popolari ed alle banche di credito cooperativo), costituite dalle *savings banks*, dalle *savings and loan associations* e dalle *credit unions*; entrambe le categorie possono inoltre essere suddivise in *federally chartered* e *State chartered*, a seconda del tipo di autorizzazione che hanno ottenuto.

Gli organismi di vigilanza federale sul settore sono la Federal reserve system (FED), l'Office of the comptroller of the currency (OCC) e la Federal deposit insurance corporation (FDIC).

La FED, che è articolata in un *Board* e in dodici banche distrettuali, oltre ad esercitare le funzioni di banca centrale, svolge l'attività di vigilanza sui conglomerati bancari e finanziari (*Bank holding companies* – BHC e *Financial holding companies* – FHC), sulle banche a statuto statale che fanno parte del Federal reserve system, sulle filiali di banche estere a statuto statale, e sulle società che svolgono attività di investimento a livello internazionale (*Edge Act corporations* o *Agreement corporations*).

L'OCC è un'agenzia del Treasury Department (Ministero del tesoro), anch'essa articolata a livello territoriale, che esercita la vigilanza sulle banche a statuto federale, nonché sulle filiali di banche estere a statuto federale.

La FDIC è un'agenzia indipendente che gestisce i due sistemi federali di garanzia dei depositi, relativi alle banche ed alle *savings associations* (casse di risparmio), oltre a svolgere la vigilanza sulle banche a statuto statale che non aderiscono al Federal reserve system.

Per quanto concerne la vigilanza sul settore dei valori mobiliari, la competenza in materia a livello federale è assegnata primariamente alla Securities and Exchange Commission (SEC), istituita dal *Securities Exchange Act* del 1934 <sup>(22)</sup>, che persegue le finalità di proteggere gli investitori, mantenere la correttezza, l'ordine e l'efficienza dei mercati finanziari e facilitare la formazione del capitale, ed alla Commodity Futures Trading Commission (CFTC), che vigila sui mercati degli strumenti derivati.

La SEC è un'agenzia federale e si compone di cinque commissari, i quali durano in carica cinque anni, nominati, previo parere favorevole del Senato federale, dal Presidente degli Stati Uniti, che designa anche il presidente della stessa Autorità <sup>(23)</sup>.

La SEC è strutturata al suo interno in quattro divisioni operative:

a) la Division of corporation finance, che sovrintende all'adempimento degli obblighi di informazione e registrazione gravanti sulle società che emettono strumenti finanziari, relativi sia alla situazione finanziaria ed economica della società ed alla gestione della stessa, sia alle caratteristiche degli strumenti offerti sul mercato <sup>(24)</sup>;

b) la Division of market regulation, che vigila sull'operatività dei mercati mobiliari, stabilendo ed assicurando, anche con una specifica attività di sorveglianza, l'attuazione dei principi in materia: in particolare la Divisione vigila sui principali operatori di mercato, quali le società di brokeraggio, le società di gestione dei mercati (quali il New York Stock Exchange e l'American Stock Exchange), le organizzazioni che svolgono attività di autoregolazione (*self regulatory organizations* – SROs), quali la National Association of Securities Dealers (NASD) e il Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB), nonché sulla Securities investor protection Corporation (SEPC), che svolge attività di copertura assicurativa dai rischi di fallimento delle società di brokeraggio;

c) la Division of investment management, che vigila sull'attività delle società di gestione degli investimenti, compresi i fondi comuni, e degli analisti finanziari;

d) la Division of enforcement, che svolge attività investigativa rispetto alle possibili violazioni della disciplina sui mercati mobiliari, in collaborazione con altri organismi investigativi pubblici, e propone alla SEC l'avvio di procedure dinanzi alla giustizia ordinaria o amministrativa.

In considerazione della struttura federale degli USA, la SEC si articola in undici uffici distrettuali e regionali, ciascuno dei quali svolge la sua attività in un numero variabile di Stati <sup>(25)</sup>.

La CFTC è un'agenzia federale creata dal *Commodity Futures Trading Commission Act* del 1974, alla quale è attribuita la competenza esclusiva in materia di vigilanza sulla negoziazione di tutti gli strumenti derivati (sia quelli a contenuto esclusivamente finanziario sia quelli su merci), ad eccezione delle opzioni su mercati azionari (ad esempio, opzioni su indici), rientranti nella competenza esclusiva della SEC, e delle opzioni su divise straniere, assegnate alla competenza congiunta della SEC e della CFTC, nonché sugli operatori e consulenti attivi nel settore <sup>(26)</sup>, con poteri interdettivi e sanzionatori in alcuni casi ancora più penetranti di quelli attribuiti alla SEC.

La vigilanza sul settore degli strumenti finanziari, da un lato, e degli strumenti derivati, dall'altro, ha seguito per molti anni percorsi distinti, sia sul piano delle strutture, sia sul piano dei principi regolatori, sia su quello del concreto approccio di vigilanza, dovuti essenzialmente alle peculiarità dei rispettivi mercati <sup>(27)</sup>; tuttavia, a partire dagli anni '70 <sup>(28)</sup>, si è assistito ad un significativo avvicinamento <sup>(29)</sup>, che ha portato in alcuni casi ad una sovrapposizione degli ambiti di competenza delle due agenzie e ad una vera e propria concorrenza tra loro <sup>(30)</sup>, che si è risolta attraverso una sorta di compromesso in sede giurisdizionale <sup>(31)</sup>, poi sancito a livello normativo dal *Futures Trading Act* del 1982, ovvero al riconoscimento di una competenza congiunta su talune materie <sup>(32)</sup>.

In parallelo con la legislazione federale, la cui estensione e complessità ha registrato un significativo ampliamento a partire dagli anni '30, continua a sussistere in materia la legislazione emanata dai singoli Stati, la cui rilevanza è peraltro diminuita negli anni '90, a seguito dell'adozione del *National Securities Markets Improvement Act* del 1996, che ha ridotto l'ambito di applicazione della disciplina statale <sup>(33)</sup> ovvero ha vincolato i singoli Stati a conformarsi agli standard stabiliti in materia dalla SEC.

Occorre inoltre rilevare come, accanto alle autorità di regolazione pubbliche, l'ordinamento statunitense riconosca una funzione rilevante alle «*self regulatory organizations*» (SROs), organizzazioni non governa-

tive a cui la stessa normativa federale attribuisce da tempo funzioni di regolazione nei confronti dei soggetti associati <sup>(34)</sup>, nell'ottica di sanzionarne i comportamenti scorretti e di stabilire misure atte ad assicurare l'integrità del mercato e la protezione degli investitori. In tale categoria rientrano le società di gestione dei mercati, operanti sia a livello nazionale (ad esempio il New York Stock Exchange – NYSE) sia a livello regionale (ad esempio l'American Stock Exchange ed il Philadelphia Stock Exchange), le Borse merci (ad esempio la Chicago Board Option Exchange Inc. – CBOE), la National Association of Securities Dealers (NASD), e il Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB). Rispetto a tali soggetti la SEC mantiene il potere di verificare ed approvare le norme regolamentari da essi proposte, nonché di svolgere un'alta vigilanza sui mercati, adottando misure dirette, nel caso in cui si riveli insufficiente l'attività di controllo svolta dalle SROs.

Per quanto concerne il settore assicurativo, occorre segnalare come la competenza in materia di vigilanza sia tradizionalmente attribuita ad autorità statali (*State insurance regulators*), essendo state sempre respinte le proposte, avanzate dalla stessa SEC, di creare un'agenzia federale chiamata a vigilare sulle assicurazioni <sup>(35)</sup>, le quali sono anzi escluse dall'applicazione della legislazione *antitrust* federale <sup>(36)</sup> e della legislazione federale in materia di strumenti finanziari, ad eccezione di taluni prodotti a contenuto finanziario distribuiti da compagnie assicurative ai quali si estende tale disciplina <sup>(37)</sup>.

Occorre peraltro evidenziare come la relativa separatezza del settore assicurativo dalla vigilanza a livello federale sui mercati finanziari si sia in parte attenuata a seguito della sempre più ampia affermazione, a partire dagli anni '90, di operatori plurifunzionali che svolgono, accanto ad attività bancarie e creditizie, anche attività di collocamento di prodotti assicurativi.

Alla luce della sommaria ricostruzione svolta può sostenersi, con qualche approssimazione, che l'assetto di vigilanza negli USA non rispecchi alcun modello teorico coerentemente adottato *a priori* dal legislatore, ma costituisca principalmente il portato, da un lato, del carattere federale dell'ordinamento, e, dall'altro, dell'evoluzione storica del settore finanziario, che ha determinato, a seguito delle concrete vicende, spesso delle crisi, attraversate dai diversi mercati in cui esso si articola, la nascita, in momenti successivi, di una pluralità di autorità, pubbliche e private, federali e statali, alcune delle quali (ad esempio la SEC) sono dotate di poteri di vigilanza più generale, mentre altre esplicano la propria attività su singoli comparti o tipologie di prodotti. A testimonianza

del carattere storicamente «incrementale» e non pianificato del sistema di vigilanza si può richiamare la non omogeneità dei poteri delle autorità, l'esistenza di modelli e «culture» di vigilanza spesso differenti, l'emersione di sfere di competenza delle diverse autorità in parte sovrapposte, la pratica di forme di interazione reciproca in alcuni casi ispirate ad una vera e propria competizione concorrenziale, dalla quale può giungersi alla definizione, anche attraverso accordi bilaterali, di criteri di ripartizione delle rispettive competenze.

### 3.2 - *Il Regno Unito*

Il sistema della vigilanza sui mercati finanziari nell'ordinamento britannico ha subito in anni recenti un profondo riassetto, a seguito del processo di riforma del sistema delle autorità di vigilanza avviato nel 1997 e conclusosi nel 2000 con l'approvazione del *Financial Services and Market Act* (FSMA). La riforma si poneva principalmente l'obiettivo di semplificare un assetto organizzativo della vigilanza articolato in ben otto organi di vigilanza, non più in grado di far fronte efficacemente a ripetuti episodi di scarsa trasparenza e correttezza da parte di intermediari finanziari <sup>(38)</sup>, che avevano inciso sulla fiducia dei risparmiatori nei mercati finanziari inglesi, mettendone a rischio le prospettive di sviluppo <sup>(39)</sup>.

Alla luce delle modificazioni recate dall'FSMA, la vigilanza sulla stabilità complessiva del sistema finanziario britannico, sul sistema dei pagamenti, nonché i compiti di emissione della valuta legale e di gestione delle riserve valutarie, rimangono affidati alla Bank of England <sup>(40)</sup>, la quale ha invece perso le competenze relative alla stabilità del sistema bancario, assegnate alla Financial Services Authority (FSA), ed alla gestione del debito pubblico, attribuite al Ministero del tesoro (HM Treasury).

La vigilanza sulla stabilità degli operatori finanziari (compreso il settore bancario e quello assicurativo <sup>(41)</sup>), nonché la vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di comportamento e protezione degli investitori, sono affidate congiuntamente alla Financial Services Authority (FSA), istituita dallo stesso FSMA, la quale ha pertanto assorbito tutte le competenze ed i poteri attribuiti alle diverse autorità esistenti in materia in precedenza.

A tale proposito merita segnalare come, tra i quattro macro obiettivi assegnati alla FSA dalla legge istitutiva (FSMA) siano indicati espressamente, ai primi tre posti, quello di incrementare la fiducia nel mercato, quello di promuovere la conoscenza, da parte del pubblico, del sistema

finanziario e quello di assicurare un adeguato livello di protezione dei consumatori.

In tale assetto spetta dunque alla FSA la vigilanza sulle banche e sulle istituzioni creditizie <sup>(42)</sup>, sulle assicurazioni, sui fondi comuni d'investimento, sugli altri intermediari operanti nel settore dei servizi di investimento, sui *financial advisors*, sui mercati organizzati e sugli organismi di *clearing* esistenti nel sistema finanziario inglese <sup>(43)</sup>. Non sono invece compresi nelle competenze della FSA i compiti autorizzatori e di vigilanza sull'operatività dei fondi pensione, che sono affidate alla Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA), istituita dal *Pensions Act* del 1995 <sup>(44)</sup>.

La FSA nomina inoltre i componenti e disciplina l'attività del Financial Ombudsman Service (FOS), che svolge le funzioni di garante dei risparmiatori in tutti gli ambiti del mercato finanziario, esaminando i reclami presentati in merito dai singoli risparmiatori.

Spetta altresì alla FSA nominare i componenti e dettare le regole di funzionamento del Financial Service Compensation Scheme (FSCS), che ha il compito di risarcire gli investitori nel caso di insolvenza di intermediari finanziari, sostituendo i sei preesistenti fondi assicurativi.

Dal punto di vista strutturale la FSA, che ha natura giuridica privata ed è integralmente finanziata con i contributi dovuti dagli intermediari vigilati <sup>(45)</sup>, è guidata da un *executive chairman* e da tre *managing directors*, i quali fanno parte di un consiglio di amministrazione, integralmente nominato dal Ministero del tesoro, composto anche da altri undici consiglieri *part time*, esterni alla struttura della FSA.

La FSA si articola in tre settori principali (a loro volta suddivisi in *business units*), ai quali sono affidati, rispettivamente, la vigilanza sugli operatori, il rilascio delle autorizzazioni <sup>(46)</sup> e l'irrogazione delle sanzioni, lo svolgimento delle attività organizzative; essa si avvale inoltre di due organi di consultazione, il Consumer Panel, costituito dai rappresentanti dei risparmiatori, ed il Practitioner Panel, costituito dai rappresentanti degli operatori finanziari.

Contro le decisioni della FSA può essere opposto ricorso dinanzi al Financial Services and Markets Tribunal, il quale può revocare i provvedimenti assunti dall'Autorità.

I compiti attinenti alla funzione di tutela della concorrenza (relativamente a tutti i settori di attività economica) sono ripartiti tra tre organi: l'Office of Fair Trading, che esamina le questioni relative alle intese restrittive, agli abusi di posizione dominante e di concentrazioni; la Competition Commission, che svolge controlli di natura informativa ed ispet-

tiva nei casi rimessi alla sua attenzione del Department of Trade and Industry, autorizzando le intese restrittive che siano suscettibili di realizzare preminenti interessi pubblici; il citato Department of Trade and Industry, che assume le decisioni finali in materia, oltre a predisporre la relativa disciplina legislativa.

In estrema sintesi, il sistema inglese risultante dalla riforma operata dall'FSMA appare ispirato al modello di vigilanza accentrata, di cui rappresenta l'esempio recente più noto e rilevante, e dal quale hanno tratto parziale spunto anche gli interventi legislativi approvati in periodi successivi su tale materia anche in Germania ed in Francia.

### 3.3 - *La Francia*

Anche l'ordinamento francese ha conosciuto anch'esso in anni recenti un intervento di riforma dell'assetto di vigilanza sui mercati finanziari, operato con la legge n. 2003-706 del 1° agosto 2003, *Loi de Sécurité Financière* (LSF), che ha interessato in particolare il comparto degli intermediari non bancari, unificando in un'unica autorità i poteri precedentemente attribuiti a più organismi, ed il comparto delle assicurazioni, mediante la creazione di un nuovo organismo di vigilanza.

Mentre la funzione di vigilanza sulla stabilità monetaria rimane attribuita alla Banque de France, sia pure nel nuovo contesto del sistema monetario derivante dall'adozione della moneta unica e dell'istituzione della Banca centrale europea, la LSF ha apportato significative innovazioni, sia nell'ambito dell'elaborazione della normativa di settore, sia per quanto riguarda lo svolgimento delle attività di vigilanza.

Sotto il primo profilo la LSF definisce un regime unico per l'adozione della normativa relativa ai settori bancario, mobiliare ed assicurativo, prevedendo che ogni progetto di atto normativo in materia (tanto di livello primario quanto di livello secondario) sia sottoposto alla consultazione di un nuovo organismo istituito dalla stessa LSF, il Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), ad eccezione delle materie rientranti nella competenza dell'Autorité des marchés financiers (AMF).

Contestualmente, la LSF ha soppresso il Comité de la Réglementation Bancaire et Financière (CRBF), il quale era chiamato, nel precedente regime, a stabilire i requisiti richiesti alle imprese bancarie per l'autorizzazione ed i coefficienti patrimoniali minimi obbligatori, nonché le norme sulla redazione e la trasparenza dei bilanci.

Per quanto riguarda la vigilanza sugli operatori creditizi, la LSF non ha apportato significative modificazioni al panorama sussistente in materia, che vede la coesistenza di due organismi di vigilanza, uno attributivo dei poteri autorizzatori e l'altro delle funzioni di vigilanza e sanzionatori:

- il Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (CECEI) <sup>(47)</sup>, che concede le autorizzazioni all'esercizio dell'attività ed esercita la vigilanza strutturale <sup>(48)</sup> e prudenziale <sup>(49)</sup>;
- la Commission Bancaire (CB), che esercita i controlli di natura informativa ed ispettiva sui soggetti bancari, verificando il rispetto della disciplina e delle norme statutarie, irroga le sanzioni previste in caso di violazioni della normativa, provvede alla sospensione degli amministratori, alla nomina degli amministratori straordinari, nonché alla revoca della autorizzazioni all'esercizio dell'attività bancaria <sup>(50)</sup>.

Per quanto riguarda il settore mobiliare, la già citata legge n. 2003-706 ha riformato la preesistente architettura di vigilanza, istituendo l'Autorité des marchés financiers (AMF), un'autorità amministrativa indipendente dotata di personalità giuridica <sup>(51)</sup>, risultante sostanzialmente dalla fusione della Commission des Opérations de Bourse (COB) del Conseil des marchés financiers (CMF) e del Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF).

La creazione dell'AMF ha l'obiettivo di istituire un'autorità di vigilanza unica sul settore mobiliare e di ristabilire, attraverso l'introduzione di strumenti di vigilanza più visibili, la fiducia degli investitori nei mercati finanziari, superando in gran parte la precedente architettura degli assetti di vigilanza, che distingueva tra regolazione amministrativa, professionale e prudenziale <sup>(52)</sup>.

All'AMF «è attribuito l'incarico di vegliare sulla protezione del risparmio investito in strumenti finanziari ed in tutte le altre forme di impiego comportanti appello al pubblico risparmio, sull'informazione dei risparmiatori e sul buon funzionamento dei mercati degli strumenti finanziari» <sup>(53)</sup>. A tal fine l'ambito di competenza dell'AMF è esteso a tutte le operazioni realizzate sui mercati finanziari, regolamentati o non regolamentati, nonché al controllo deontologico degli operatori; esula invece dalla competenza della nuova Autorità la vigilanza prudenziale sui prestatori di servizi finanziari, che è attribuita alla CB, alla CECEI e alla Commission de Contrôle des Assurances <sup>(54)</sup>.

In tale contesto sono attribuiti all'AMF una serie di poteri nei confronti dei soggetti vigilati, precedentemente attribuiti agli organismi in

essa confluiti: si tratta del potere di adottare atti di natura regolamentare, di emanare provvedimenti individuali, di compiere atti d'ingiunzione, di svolgere attività d'ispezione e controllo, nonché di irrogare sanzioni disciplinari ed amministrative.

Dal punto di vista organizzativo il Consiglio dell'AMF, che ne costituisce l'organo di amministrazione ed indirizzo generale, ha natura «duale», in quanto comprende al suo interno sia componenti di estrazione amministrativa sia componenti di matrice professionale, rispecchiando in tal modo il fatto che l'AMF è il risultato della fusione di organismi amministrativi (il COB) e professionali (il CMF) <sup>(55)</sup>. In particolare, il Consiglio è composto dal presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su designazione del Ministro dell'economia e delle finanze, che costituisce l'organo rappresentativo di vertice <sup>(56)</sup> ed è chiamato a vigilare sul buon andamento e la collegialità dell'Autorità, da un consigliere del Consiglio di Stato, da un consigliere della Cour de cassation, da un consigliere della Cour des comptes, da un rappresentante della Banca di Francia, da tre membri designati dal Presidente del Senato, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Consiglio economico e sociale, nonché da sei componenti nominati dal Ministro dell'economia e delle finanze, previa consultazione con le associazioni rappresentative dei soggetti emittenti, delle società di gestione di organismi di investimento collettivo del risparmio e di prestazione di servizi di investimento, delle società di gestione dei mercati e dei soggetti gestori dei sistemi di regolamento e deposito.

Accanto al Consiglio la legge istitutiva prevede l'istituzione, nell'ambito dell'AMF, della Commission des sanctions, cui l'articolo L. 621-14-II del *Code monétaire et financier* riserva l'esercizio dei poteri sanzionatori attribuiti all'Autorità. In tal modo si realizza una separazione radicale tra le attività regolamentare, di vigilanza, istruttoria ed accusatoria, attribuite al Consiglio, e l'attività di irrogazione delle sanzioni, riservata alla Commission des sanctions, al fine di garantire il rispetto del principio di imparzialità nell'esercizio dei poteri sanzionatori sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo <sup>(57)</sup>.

La normativa contempla altresì la figura del segretario generale, nominato dal presidente dell'Autorità previo parere del Consiglio ed approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale è responsabile della struttura burocratica dell'AMF, sulla base degli orientamenti stabiliti dal Consiglio, e decide l'avvio delle procedure ispettive svolte dall'Autorità.

Avverso le decisioni dell'AMF è ammesso ricorso dinanzi al giudice ordinario, per quanto riguarda i provvedimenti individuali adottati nei

confronti dei soggetti non professionali, e dinanzi al giudice amministrativo, per quanto riguarda i provvedimenti individuali adottati e le sanzioni irrogate nei confronti dei soggetti professionali <sup>(58)</sup> e per quanto attiene ai provvedimenti a carattere generale (regolamenti, istruzioni, raccomandazioni).

Come accennato in precedenza, anche il settore assicurativo e dei fondi pensione è stato oggetto degli interventi di riforma della legge n. 2003-706 (LSF), finalizzati in particolare ad unificare la vigilanza dell'intero settore, indipendentemente dalla natura dei soggetti vigilati <sup>(59)</sup>, a rafforzare l'indipendenza dei soggetti vigilanti ed a incrementarne i poteri.

La riforma ha peraltro mantenuto una pluralità di autorità di controllo del settore, confermando la distinzione tra attività di autorizzazione all'esercizio delle attività e vigilanza sull'operatività dei soggetti autorizzati.

Sotto il primo profilo la competenza è assegnata dalla LSF ad una nuova autorità, il Comité des entreprises d'assurance (CEA), composto da dodici membri, cui sono trasferiti i poteri di autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa in precedenza esercitati dal Ministro dell'economia e delle finanze, ed al quale si applicano le medesime regole previste per il funzionamento del CECEI <sup>(60)</sup>.

Per quanto attiene al secondo profilo, la LSF ha istituito la Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance (CCAMIP), che ha assorbito le competenze della Commission de Contrôle des Assurances (CCA) e della Commission de Contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP) <sup>(61)</sup>; essa verifica la presenza dei requisiti richiesti per l'accesso al mercato, vigila sugli assetti proprietari (vigilanza strutturale), esercita la vigilanza prudenziale sul rispetto dei margini di solvibilità, l'idoneità delle riserve tecniche e la congruità degli investimenti effettuati a copertura, provvede all'irrogazione delle sanzioni ed alla revoca delle autorizzazioni. Rispetto al regime previgente, la LSF ha attribuito alla CCAMIP, analogamente a quanto previsto per l'AMF, lo statuto di autorità indipendente dotata di personalità giuridica, sancendo in tal modo un livello di maggiore indipendenza, anche finanziaria, rispetto al potere esecutivo, ed accrescendo inoltre i poteri dell'Autorità, sia per quanto riguarda la vigilanza informativa, sia per quanto attiene ai profili sanzionatori.

Nel contesto della riforma la LSF ha formalizzato le modalità di relazione tra le autorità, prevedendo procedure di cooperazione e consultazione reciproca tra alcune di esse <sup>(62)</sup>, al fine di razionalizzare e semplificare le procedure, nonché di rendere maggiormente omogenee le diverse modalità di vigilanza.

La LSF ha inoltre previsto di unificare nel Comité consultatif du secteur financier (CCSF) i compiti di studio dei rapporti tra intermediari finanziari e consumatori precedentemente assegnati ad organismi distinti per il settore bancario e per quello assicurativo.

Con riferimento al regime di tutela della concorrenza l'assetto delle competenze ha carattere composito, in quanto i poteri di inchiesta, decisionali e sanzionatori in materia di abuso di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza sono affidati al Conseil de la Concurrence<sup>(63)</sup>, mentre quelli relativi alle concentrazioni sono attribuiti al Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria - direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Nel complesso, la riforma del settore finanziario operata dalla LSF tende a realizzare quattro obiettivi principali:

1) unificare il più possibile le modalità di determinazione della disciplina dell'intero settore finanziario;

2) semplificare e rendere omogenei gli assetti di vigilanza nei diversi comparti dei mercati finanziari, che pure restano assegnati ad autorità distinte, attraverso la creazione di un'unica autorità (l'AMF) di vigilanza sul settore mobiliare, mediante la definizione di un modello di vigilanza comune nel settore creditizio (articolata sulla CECEI e sulla CB) ed in quello assicurativo (articolata sulla CEA e sulla CCAMIP), nonché attraverso la definizione di forme più strette di coordinamento e collaborazione tra le diverse autorità;

3) unificare gli organismi di vigilanza competenti per il settore assicurativo e quello dei fondi pensione;

4) incrementare i poteri delle diverse autorità ed il loro grado di indipendenza dall'Esecutivo<sup>(64)</sup>.

In tale contesto si può ritenere che l'assetto vigente nell'ordinamento francese rimanga ancora solidamente ancorato ad un modello di vigilanza per soggetti, ma che emerga in modo chiaro la tendenza ad avvicinare i modelli di regolazione e vigilanza dei diversi settori, sia attraverso la semplificazione del quadro istituzionale, sia mediante l'applicazione di moduli procedurali ed organizzativi comuni alle varie autorità, sia tramite la formalizzazione di forme di cooperazione e collaborazione tra loro.

### 3.4 - *La Germania*

In Germania il sistema della vigilanza sui mercati finanziari ha subito una radicale modifica nel 2002, con l'approvazione della legge sulla

vigilanza integrata dei servizi finanziari (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz* – FinDAG) <sup>(65)</sup>, che ha intestato al Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BAFin (Ente federale di vigilanza sui servizi finanziari), le competenze in precedenza attribuite alle tre autorità di vigilanza settoriale preesistenti, costituite dall’Ufficio federale della vigilanza bancaria (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen – BAKred), dall’organo di vigilanza sulle assicurazioni (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen – BAV), e dall’organo di vigilanza sulle transazioni in valori mobiliari (Bundesaufsichtsamt für das Wertpapierhandel – BAWe).

Anche in questo caso, l’esigenza che ha indotto il legislatore tedesco a creare un’autorità di vigilanza unica sull’intero settore finanziario è stata dettata soprattutto dalle crescente integrazione dei mercati finanziari e dal progressivo venir meno di nette linee di separazione tra i diversi prodotti a contenuto finanziario ed i relativi canali distributivi <sup>(66)</sup>.

Mediante la creazione del BAFin si è realizzato un sistema integrato di regolamentazione, che è volto a perseguire tre ordini di obiettivi: la protezione dei consumatori/risparmiatori, il rispetto delle condizioni di solvibilità degli intermediari ed il rafforzamento della stabilità e competitività dei mercati finanziari tedeschi <sup>(67)</sup>.

L’azione di vigilanza del BAFin si fonda su tre pilastri fondamentali, secondo un’articolazione istituzionale per soggetti: il primo pilastro si riferisce al sistema creditizio, con l’obiettivo di assicurarne l’efficacia e la stabilità; il secondo attiene al settore assicurativo, con l’obiettivo di garantirne la stabilità e tutelare i diritti degli assicurati; il terzo pilastro riguarda i mercati finanziari, al fine di garantirne l’efficienza ed assicurare la correttezza e trasparenza nei confronti dei risparmiatori <sup>(68)</sup>.

Il BAFin si qualifica come autorità federale superiore, avente personalità giuridica propria e bilancio indipendente, la quale è competente su tutto il territorio federale ed è subordinata esclusivamente al Ministero federale delle finanze, che esercita su di essa un potere di direttiva ed una vigilanza giuridica e tecnica.

La struttura interna del BAFin è articolata in tre dipartimenti, le cui competenze sono definite per finalità: il primo dipartimento si occupa delle problematiche dei mercati finanziari, dei prodotti e dei conglomerati, il secondo si occupa della formulazione della normativa regolamentare e legislativa e delle relative questioni interpretative, oltre che della protezione dei risparmiatori e della vigilanza sui fondi pensione, mentre il terzo dipartimento attende alla lotta al riciclaggio dei capitali ed alle relative azioni di prevenzione e monitoraggio.

Nell’ambito della vigilanza sul settore bancario il BAFin svolge le proprie funzioni in collaborazione con la Bundesbank: in particolare il

BAFin detta le direttive di vigilanza, definisce le regole prudenziali in materia di adeguatezza patrimoniale e liquidità (*Grundsätze*) ed i criteri di organizzazione interna delle banche <sup>(69)</sup>, vigila sulle acquisizioni di partecipazioni rilevanti nel capitale delle banche, interviene nei casi di crisi, eventualmente richiedendo al tribunale l'avvio della procedura fallimentare, ed adotta i provvedimenti amministrativi nei confronti degli intermediari bancari, mentre la Bundesbank attende alla sorveglianza corrente, alla valutazione della documentazione trasmessa dagli intermediari e dalle società di revisione, nonché all'esecuzione delle ispezioni nei confronti dei soggetti vigilati, anche congiuntamente al BAFin o su delega di quest'ultimo.

Per quanto riguarda in particolare la disciplina *antitrust* bancaria, il BAFin non ha in questo campo competenza diretta, che spetta invece al Bundeskartellamt (Ufficio federale di disciplina dei cartelli), alle autorità *antitrust* dei diversi Länder ed al Ministro federale dell'economia; esso svolge tuttavia una valutazione circa gli effetti, sul piano della stabilità bancaria e della sana gestione degli intermediari coinvolti, dei progetti di fusione, esprimendo su di essi un parere all'Autorità *antitrust*, oltre a poter esercitare un rilevante potere di *moral suasion* rispetto a tali operazioni.

In una valutazione complessiva si può sostenere che l'ordinamento tedesco abbia seguito sotto molti profili l'esempio del legislatore britannico, propendendo decisamente verso l'instaurazione di un modello di vigilanza accentrata sull'intero ambito dei mercati finanziari; peraltro, per quanto riguarda il settore bancario, residuano significativi spazi di intervento per la Banca centrale, la quale collabora strettamente con il BAFin nell'esercizio della vigilanza sui singoli soggetti creditizi, e mantiene dunque in tale ambito un proprio spazio di competenza.

### 3.5 - Linee di tendenza

Nel tentativo di tracciare una breve sintesi del panorama internazionale in materia di assetti di vigilanza sul settore finanziario appena delineato, si può evidenziare come, accanto ad alcuni elementi di similitudine tra gli ordinamenti dei principali paesi si riscontrino anche notevoli differenze di impostazione: se infatti in alcuni casi (Gran Bretagna, Germania) si è evidenziata in tempi recenti la tendenza alla concentrazione di tutti i compiti di vigilanza sul settore finanziario in capo ad una singola autorità, in altri (Francia) si assiste, nel quadro di una struttura di vigilanza per soggetti, ad una semplificazione dell'architettura di vigilanza quantomeno nel settore del mercato mobiliare, mentre in altri ancora

(gli USA) permane una notevole articolazione del sistema, con una pluralità di autorità e di livelli di vigilanza che non può essere agevolmente ricondotta ad unità.

Per quanto riguarda in particolare il settore bancario, in alcuni paesi (Gran Bretagna, Francia) si assiste alla tendenziale attribuzione dell'attività di supervisione sul settore ad organi distinti dalla Banca centrale, in altri ordinamenti (Germania) si è puntato ad instaurare forme di cooperazione tra l'autorità di vigilanza e la Banca centrale, mentre in altre esperienze (USA) il ruolo di quest'ultima permane ancora essenziale, sia pure in un quadro giuridico assai variegato.

Più in generale, appare comune l'orientamento a ricondurre l'esercizio dei poteri di vigilanza al di fuori dalla sfera del potere esecutivo, mediante la loro attribuzione ad organismi (autorità indipendenti) ai quali è riconosciuto un livello di autonomia più o meno elevato, attraverso una graduazione che vede, agli estremi opposti della scala, l'esperienza francese, da un lato, e quella britannica, dall'altro.

Da tale quadro complesso sembrano comunque emergere, almeno a livello europeo, alcune linee comuni nei più rilevanti interventi di riforma realizzati negli ultimi anni, caratterizzate dalla creazione di sistemi di vigilanza a struttura tendenzialmente accentrata, o che comunque superino gli assetti tradizionali fondati su una distinzione per soggetti <sup>(70)</sup>.

Tale evoluzione è certamente largamente influenzata dai già citati, rilevanti cambiamenti che hanno interessato i mercati finanziari, nel senso della loro tendenziale despecializzazione e globalizzazione, dell'attenuazione dei confini tra le diverse categorie di operatori (tradizionalmente distinte in soggetti creditizi, mobiliari ed assicurativi), nonché di una maggiore integrazione tra di essi sul piano dell'attività svolta, dei prodotti offerti e delle reti distributive utilizzate.

Le recenti esperienze di riforma sopra richiamate non possono comunque essere considerate come un indice certo dell'affermarsi incondizionato di un unico modello di vigilanza prevalente a livello mondiale, sia per l'incapacità di definire a livello teorico, prescindendo dalle specifiche caratteristiche dei singoli ambiti nazionali, un sistema di misurazione del livello di efficienza dei diversi assetti di vigilanza, sia per l'esistenza di significativi conflitti («*trade off*») tra le molteplici finalità che i sistemi di vigilanza devono perseguire, le quali rendono ancora più complesso il compito fissare in via definitiva un modello di vigilanza ottimale <sup>(71)</sup>.

L'analisi del contesto internazionale costituisce tuttavia un punto di riferimento utile per inquadrare il dibattito insorto in occasione dell'intervento di riforma realizzato con l'approvazione della legge n. 262 del

2005 e per approfondire il senso e le conseguenze delle soluzioni normative adottate dal legislatore.

#### 4 - *L'assetto di vigilanza dei mercati finanziari italiani prima dell'entrata in vigore della legge n. 262*

Prima di esaminare gli interventi in materia operati dalla legge n. 262 del 2005, appare utile richiamare brevemente le principali caratteristiche del sistema di vigilanza vigente nel nostro ordinamento anteriormente all'entrata in vigore di tale intervento normativo.

A tal fine occorre innanzitutto rilevare come la regolamentazione del mercato finanziario in Italia trovi il suo primo fondamento nel dettato costituzionale, laddove l'articolo 47 della Costituzione sancisce il principio della tutela del risparmio, indipendentemente dalle possibili forme di investimento dello stesso <sup>(72)</sup>.

In tale contesto l'assetto di vigilanza risulta particolarmente articolato, anche a causa della copiosa produzione normativa che, in particolare nel corso degli ultimi trent'anni, ha mutato sotto molti aspetti la disciplina ed il quadro complessivo degli organismi di vigilanza.

In prima approssimazione si può evidenziare come l'impostazione originaria del sistema regolamentare rispecchiasse in linea tendenziale la ripartizione del mercato finanziario in bancario, mobiliare ed assicurativo. Tuttavia, la sovrapposizione nel tempo di numerosi interventi normativi ha fatto sì che la suddivisione dei compiti di vigilanza non corrisponda a tale ripartizione, in quanto, accanto alle tre autorità, la Banca d'Italia, la CONSOB e l'ISVAP, i cui ambiti principali potrebbero in qualche modo essere fatti coincidere con tale tripartizione, l'ordinamento riconosce poteri pubblici nel settore finanziario ad almeno altre tre autorità: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) e l'Ufficio italiano dei cambi (UIC), le cui attribuzioni non corrispondono a nessuno dei tre ambiti appena indicati, oltre ad assegnare competenze primarie al Ministero dell'economia, al Ministero del lavoro ed al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR).

La distribuzione delle competenze tra le autorità vigente nell'ordinamento italiano non può dunque essere fatta rientrare nell'ambito dei modelli di vigilanza «per soggetti», né in quello dei modelli di vigilanza per finalità, delineando invece una struttura dei controlli pubblicistici che non è possibile ricondurre in termini univoci ad uno solo dei modelli

di vigilanza in precedenza illustrati, e che sembra piuttosto rispondere ad un approccio misto <sup>(73)</sup>.

Illustrando le competenze delle principali autorità, si evidenzia come la disciplina dei singoli segmenti del mercato finanziario risulti a volte ispirata ad un modello di vigilanza per soggetti, o istituzionale, in altri ad un modello per finalità, in altri ancora ad un modello «misto».

Da un lato, infatti, la vigilanza sul settore bancario strettamente inteso (vale a dire relativo all'attività bancaria tipica: depositi e impieghi) appare ordinata piuttosto rigidamente al modello per soggetti, o istituzionale, in quanto sia le competenze in materia di stabilità <sup>(74)</sup>, sia quelle in materia di trasparenza <sup>(75)</sup>, sia quelle in merito all'applicazione della disciplina *antitrust* <sup>(76)</sup> del settore sono attribuite principalmente alla Banca d'Italia, sebbene nel quadro dei poteri di indirizzo e di alta vigilanza attribuiti al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) <sup>(77)</sup>.

Un approccio tendenzialmente ispirato al modello per soggetti caratterizza anche il settore assicurativo, il quale è vigilato *in primis* dall'ISVAP per quanto attiene alle finalità di trasparenza e di stabilità, con la significativa differenza, rispetto al settore bancario, che gli aspetti di tutela *antitrust* sono affidati all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), sia pure con il parere dell'ISVAP.

La regolamentazione degli intermediari che svolgono servizi di investimento (categoria che comprende le banche, relativamente all'attività non tipica, nonché le società di intermediazione mobiliare - SIM, le società di gestione del risparmio - SGR, i fondi comuni di investimento, le società di investimento a capitale variabile - SICAV) appare invece ispirata ad un assetto per finalità, nella misura in cui i soggetti operanti sono vigilati dalla CONSOB, per quanto attiene alla trasparenza ed alla correttezza dei comportamenti <sup>(78)</sup>, dalla Banca d'Italia sul piano del contenimento del rischio e della stabilità patrimoniale <sup>(79)</sup> e dall'Autorità garante per gli aspetti di tutela della concorrenza <sup>(80)</sup>. In tale ambito occorre tuttavia ricordare, a completamento del predetto schema, anche le funzioni di organo di vertice riconosciute al Ministero dell'economia <sup>(81)</sup> e le competenze di vigilanza attribuite all'UIC sugli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 106 del testo unico bancario <sup>(82)</sup>.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al mercato mobiliare nel suo complesso, rispetto al quale le competenze in materia di trasparenza sono affidate alla CONSOB <sup>(83)</sup>, quelle in materia di stabilità sono assegnate alla Banca d'Italia <sup>(84)</sup>, mentre quelle in ordine

alla tutela della concorrenza sono attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato <sup>(85)</sup>.

Ancora differente risulta inoltre l'assetto di vigilanza del settore dei fondi pensione, che prevede l'attribuzione di poteri di indirizzo ed autorizzazione al Ministero del lavoro, l'assegnazione di compiti di vigilanza alla COVIP, sia sugli aspetti di trasparenza e correttezza sia sugli aspetti di sana e prudente gestione <sup>(86)</sup>, e riconosce la competenza *anti-trust* all'AGCM. Esso appare dunque ispirato ad un approccio misto, per soggetti e per attività, in quanto riferito specificamente ad una determinata tipologia di intermediari finanziari, i fondi pensione, ai quali è riservato l'esercizio di una singola attività, quella di prestazione di servizi di previdenza complementare <sup>(87)</sup>.

L'eterogeneità appena segnalata con riferimento alle competenze si evidenzia anche per quanto riguarda la natura, le caratteristiche funzionali e strutturali, le modalità di nomina delle diverse autorità ed il loro grado di autonomia dall'Esecutivo.

Sotto il profilo della natura giuridica delle autorità, occorre infatti segnalare la peculiarità della posizione della Banca d'Italia, la cui qualificazione pubblicistica, sia pure maggioritariamente riconosciuta, ha formato in passato oggetto di dibattito dottrinario <sup>(88)</sup>, e convive con l'esercizio da parte di quest'ultima di attività d'impresa <sup>(89)</sup>, nonché con l'esistenza di una struttura proprietaria parallela a quella delle società commerciali, nella quale sono presenti, per la quasi totalità, soggetti privati.

Con riferimento alle funzioni esercitate, il panorama degli organismi preposti al settore finanziario annovera organismi che rientrano nell'ambito delle autorità di garanzia, alle quali sono affidati interessi riconducibili a norme costituzionali, quali la CONSOB e la Banca d'Italia, con riferimento all'articolo 47 della Costituzione <sup>(90)</sup>, e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con riferimento all'articolo 41 della Costituzione, alcune delle quali caratterizzate da poteri di normazione secondaria (la Banca d'Italia e la CONSOB), altre (l'AGCM) da funzioni paragiurisdizionali; istituzioni alle quali sono riconosciuti compiti di regolazione amministrativa di determinati settori economici (è il caso dell'ISVAP e della COVIP); enti, quali l'UIC, ai quali sembra doversi riconoscere il carattere di ente strumentale di altre istituzioni ovvero di autorità amministrativa <sup>(91)</sup>; organismi, quali il CICR, che fanno parte delle strutture del Governo in senso stretto <sup>(92)</sup>.

Sul piano della struttura interna si evidenziava, accanto alla larga prevalenza di organi di vertice a base collegiale (CONSOB, ISVAP, COVIP, AGCM) e di durata temporanea <sup>(93)</sup> la speciale condizione della Banca

d'Italia, che si caratterizzava, prima delle modifiche introdotte in materia dalla legge n. 262, per la durata a vita del mandato del Governatore.

Con riguardo alle modalità di nomina, si rilevava, accanto al carattere sostanzialmente governativo delle nomine di CONSOB, ISVAP, COVIP<sup>(94)</sup>, la specificità delle procedure relative alla Banca d'Italia, nella quale la designazione era riservata, nel sistema previgente alla legge n. 262, al Consiglio superiore della stessa Banca<sup>(95)</sup> ed all'Autorità garante, per la quale si prevede una determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato.

Sul piano del livello di autonomia rispetto all'Esecutivo possiamo altresì osservare l'esistenza un ampio ventaglio di situazioni, conseguenza, oltre che della molteplicità degli assetti organizzativi appena richiamati, della diversità dei poteri di intervento del Governo nelle scelte di vigilanza delle varie autorità, e dell'eterogeneità dei meccanismi di finanziamento, che incide sul grado di autonomia finanziaria di queste ultime<sup>(96)</sup>.

Per ciò che attiene al primo aspetto, occorre rilevare la differenza della speciale posizione riconosciuta alla Banca d'Italia<sup>(97)</sup> sia dall'ordinamento nazionale, sul piano funzionale e gestionale<sup>(98)</sup>, sia nella sua qualità di componente del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), dal Trattato CE e dallo statuto del SEBC<sup>(99)</sup>, rispetto all'autonomia decisionale garantita ad autorità indipendenti quali la CONSOB e l'Autorità garante<sup>(100)</sup>, e, più ancora, rispetto alla posizione dell'ISVAP e della COVIP, per le quali si prevedono forme di indirizzo da parte dei ministeri di settore<sup>(101)</sup>.

Sotto il secondo profilo è necessario ancora una volta distinguere tra la condizione di assoluta autonomia finanziaria della Banca d'Italia, che è inoltre sottratta al controllo della Corte dei conti, e quella delle altre autorità, le quali sono in alcuni casi (AGCM) finanziate integralmente a carico del bilancio dello Stato, mentre in altri (CONSOB, ISVAP, COVIP) sono finanziate in parte con fondi pubblici ed in parte con i contributi riscossi presso i soggetti vigilati<sup>(102)</sup>, e che risultano comunque tutte sottoposte al controllo successivo sulla gestione da parte della magistratura contabile<sup>(103)</sup>.

##### *5 - Le linee guida del dibattito parlamentare sulle competenze delle autorità di vigilanza*

La ricostruzione, sia pure sintetica, dell'andamento fondamentale dei lavori parlamentari sulla legge n. 262 del 2005 può costituire un'occasione per individuare taluni elementi utili a chiarire le dinamiche del

dibattito politico ed il contesto entro cui sono maturate le scelte normative che hanno trovato espressione nella stessa legge n. 262 relativamente agli assetti di vigilanza.

In questa sede, senza approfondire specificamente l'evoluzione della formulazione delle singole disposizioni rilevanti per la tematica oggetto del presente scritto, che saranno descritte più minutamente in occasione dell'analisi di tali disposizioni, si intende delineare le svolte principali che hanno caratterizzato il non breve percorso parlamentare della legge.

### *5.1 - I precedenti remoti: alcuni progetti di riforma degli assetti di vigilanza*

Prima di ricostruire il cammino parlamentare della legge n. 262 occorre chiarire come l'attenzione alla revisione degli assetti di vigilanza non sia sorta in tempi recenti, ma costituisca una tematica che ha da tempo stimolato il dibattito dottrinale, portando anche all'elaborazione di alcune proposte in ambito istituzionale

In tale contesto può risultare utile richiamare brevemente, a titolo indicativo, alcune iniziative, elaborate nel corso degli anni '90, volte a proporre una revisione degli assetti della vigilanza sui mercati finanziari, le quali, sebbene mai giunte ad uno stadio di elaborazione legislativa, testimoniano tuttavia quanto meno dell'esistenza di una latente consapevolezza circa l'esigenza di apportare correttivi al sistema vigente.

In primo luogo si devono ricordare i lavori della cosiddetta «commissione Sarcinelli», istituita presso il Ministero del tesoro, la quale elaborò un'ipotesi di legge delega volta a rivedere in termini unitari la regolamentazione delle attività creditizie, finanziarie, borsistiche ed assicurative, al fine di ovviare alla scarsa simmetria dell'ordinamento in materia <sup>(104)</sup>.

In secondo luogo si può richiamare il documento elaborato congiuntamente dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia, nell'agosto del 1995, intitolato «Elementi per una riforma dei mercati mobiliari», nel quale si prospettava, sia pure con alcune eccezioni e con riferimento al solo ambito dei mercati mobiliari e non a quello degli intermediari, un assetto della vigilanza articolato per finalità.

In particolare il documento, dopo aver identificato chiaramente gli obiettivi della regolamentazione nella trasparenza, efficienza, protezione degli investimenti e controllo del rischio sistemico, prevedeva, da un lato, l'attribuzione alla Banca d'Italia di poteri regolamentari per il controllo del rischio sistemico, e, dall'altro, l'attribuzione alla CONSOB di un ge-

nerale potere regolamentare su tutti i mercati mobiliari, sotto il profilo della loro struttura e della tutela della trasparenza e delle correttezza <sup>(105)</sup>.

Infine, si può ricordare un documento elaborato dalla CONSOB nel 1998, nel quale si affermava che, considerando le convergenze verso l'integrazione delle diverse attività finanziarie e degli stessi intermediari, l'approccio alla regolamentazione per finalità appare più consono rispetto ad un approccio istituzionale o per soggetti. In tale contesto si prospettava l'opportunità di associare ad ogni categoria di obiettivi di vigilanza uno specifico organismo, in un sistema articolato in sole tre autorità competenti, per i rispettivi profili di competenza, sull'intero settore finanziario <sup>(106)</sup>.

## 5.2 - *L'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio*

Nel ripercorrere il dibattito che ha portato all'approvazione della legge n. 262 del 2005 occorre ricordare che la prima iniziativa concretamente avviata in ambito parlamentare nel corso della XIV legislatura sui temi degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari è stata costituita dall'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, svolta congiuntamente dalle Commissioni finanze ed attività produttive della Camera dei deputati e dalle Commissioni finanze e tesoro ed industria del Senato della Repubblica <sup>(107)</sup>.

Nel corso dell'indagine è emersa la convinzione che le gravi vicende che avevano funestato i mercati finanziari italiani non fossero riconducibili esclusivamente a comportamenti individuali devianti, ma ad un insieme di responsabilità che chiamava in causa, a tutti i livelli, le disfunzioni degli organi di amministrazione delle società coinvolte, degli organismi di controllo interni (collegi sindacali, comitati di *auditing*) ed esterni (società di revisione, società di *rating*, analisti finanziari), nonché delle stesse autorità titolari dei poteri di vigilanza pubblicistica su tali mercati.

In tale prospettiva è stata affrontata estesamente «la questione concernente le competenze, l'organizzazione e l'idoneità dell'assetto complessivo degli organi pubblici di vigilanza sui mercati bancari e sul sistema bancario» <sup>(108)</sup>, anche in ragione delle esplicite riserve formulate dal Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, onorevole Giulio Tremonti, con riferimento particolare al caso Parmalat, sull'attività svolta dalle autorità di vigilanza <sup>(109)</sup>.

In questo contesto, oltre ad una ricostruzione delle iniziative assunte dalle diverse autorità in occasione dei dissesti finanziari registratisi nei casi Cirio e Parmalat, le Commissioni, nell'analizzare i diversi modelli di vigilanza ed i rapporti tra le autorità, si sono soffermate in particolare sul modello di vigilanza per finalità, il quale, secondo le opinioni prevalenti raccolte nel corso delle audizioni, risulterebbe il più idoneo, almeno sul piano teorico, a realizzare un efficace raggiungimento degli obiettivi di stabilità, trasparenza e concorrenza, in un quadro di collaborazione tra le diverse autorità responsabili di tali obiettivi <sup>(110)</sup>.

In tale contesto le Commissioni hanno evidenziato come l'assetto di vigilanza vigente in Italia, sebbene nominalisticamente richiamantesi a tale modello, rappresenti in realtà la combinazione di diverse formule di vigilanza, frutto di valutazioni pragmatiche e di stratificazioni storiche <sup>(111)</sup>.

Le conclusioni del documento approvato dalle Commissioni al termine dell'indagine sottolineano la necessità di sviluppare in termini più coerenti il modello di vigilanza per finalità, evitando di operare una radicale trasformazione dell'assetto vigente, ad esempio attraverso l'istituzione di un'unica autorità di vigilanza, e realizzando invece un maggiore coordinamento tra le autorità, mediante la costituzione di un apposito organismo che realizzi un più efficace rapporto tra indirizzi ed attività delle autorità stesse.

Nella concreta articolazione di tale assetto, il documento conclusivo propone di mantenere alla Banca d'Italia la competenza in materia di stabilità del sistema bancario, sia a livello microeconomico sia a livello macro, di rafforzare i poteri della CONSOB in materia di trasparenza e correttezza degli intermediari, e di estendere al settore bancario le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sia pure mantenendo forme di coordinamento tra quest'ultima e la Banca d'Italia <sup>(112)</sup>.

Per quanto riguarda l'assetto di vigilanza sui settori assicurativo e della previdenza complementare, le conclusioni del documento non formulano una proposta definitiva, lasciando problematicamente aperta la questione se la progressiva finanziarizzazione dei prodotti assicurativi e previdenziali ed il tendenziale rafforzamento dei legami tra assicurazioni, fondi pensioni e gli altri intermediari finanziari, a fronte delle peculiari caratteristiche di tali prodotti, giustifichi o meno il mantenimento di organi istituzionali (ISVAP e COVIP) chiamati a vigilare specificamente su tali soggetti <sup>(113)</sup>.

### 5.3 - *I progetti di legge*

L'iter di approvazione della legge 28 dicembre 2005, n. 262, «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finan-

ziari», si è sviluppato lungo un arco di tempo protrattosi dal 23 marzo 2004 <sup>(114)</sup> al 23 dicembre 2005 <sup>(115)</sup>, durante il quale il testo inizialmente elaborato dalla Camera dei deputati è stato dapprima modificato, in numerosi aspetti non secondari, dal Senato, quindi ulteriormente integrato dalla Camera ed infine approvato senza modifiche in via definitiva dal Senato.

L'esame parlamentare ha riguardato una pluralità di proposte di legge di iniziativa parlamentare, presentate da quasi tutti i gruppi politici <sup>(116)</sup>, e due disegni di legge presentati dal Governo <sup>(117)</sup>. Tali progetti di legge, diversi tra loro per contenuto ed impostazione di fondo, non affrontavano tutti la problematica relativa agli assetti di vigilanza: per quanto riguarda gli aspetti rilevanti ai fini del presente scritto è opportuno segnalare le proposte di legge C. 2436 Armani, C. 4639 Fassino, C. 4747 Pinza, nonché il disegno di legge C. 4705.

In particolare, la proposta C. 4639 Fassino prevedeva una razionalizzazione del sistema delle autorità di vigilanza, ispirata all'adozione di un modello di vigilanza per finalità, mediante l'accorpamento in capo alla Banca d'Italia ed alla CONSOB delle competenze e dei poteri di vigilanza attribuiti all'ISVAP ed alla COVIP, nonché delle competenze e dei poteri assegnati dal TUB all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR).

In tale prospettiva venivano riconosciuti alla Banca d'Italia i poteri in materia di sana e prudente gestione degli intermediari e di stabilità dei mercati, mentre erano incardinate presso la CONSOB le competenze in materia di trasparenza e correttezza degli intermediari.

Conseguentemente, la proposta disponeva la soppressione dell'ISVAP, della COVIP, dell'UIC e del CICR, con conseguentemente trasferimento del relativo personale alla Banca d'Italia ed alla CONSOB, in ragione delle funzioni conferite.

Inoltre, si eliminava la previsione dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, in base alla quale l'applicazione delle disciplina *antitrust* nei confronti delle banche è affidata alla Banca d'Italia, riconducendo alla competenza primaria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, previo parere della Banca d'Italia, le decisioni in materia di intese restrittive della concorrenza ed abuso di posizione dominante nel settore bancario, e prevedendo un doppio provvedimento autorizzatorio di entrambe le autorità per i casi di operazioni di concentrazione tra banche che determinino o rafforzino una posizione dominante.

La proposta istituitiva inoltre tre nuovi organismi:

- il Comitato di coordinamento della vigilanza sui mercati finanziari, con il compito di favorire lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le autorità e di contribuire a migliorare, mediante proposte formulate alle autorità stesse, l'esercizio coordinato della vigilanza;
- la Commissione parlamentare per i rapporti con le autorità indipendenti, chiamata ad esprimere parere vincolante sulla nomina dei componenti CONSOB, ad esaminare le relazioni annuali delle autorità e ad esprimersi sui pareri e le segnalazioni formulate da queste ultime;
- il Comitato di consultazione per la vigilanza sui mercati finanziari, composto da rappresentanti degli organismi sottoposti a vigilanza e degli investitori, chiamato a svolgere funzioni consultive nei confronti delle autorità, di segnalazione e di collaborazione, nonché a favorire l'applicazione dei codici deontologici e la migliore conoscenza circa il funzionamento ed i rischi dei mercati finanziari.

Anche la proposta di legge C. 4747 Letta appariva finalizzata a ricondurre più strettamente l'assetto di vigilanza vigente nell'ordinamento nazionale entro il modello della vigilanza per finalità, attribuendo alla Banca d'Italia il compito di assicurare la stabilità e la sana e prudente gestione delle banche e di tutti gli altri intermediari finanziari, ed alla CONSOB (che veniva ridefinita «Autorità per la trasparenza e il corretto funzionamento dei mercati finanziari») il compito di vigilare sulla trasparenza ed il funzionamento dei mercati finanziari, nonché sulla trasparenza delle condizioni contrattuali nel settore bancario e finanziario, con conseguente assorbimento all'interno di tali organismi dell'ISVAP e della COVIP.

Per quanto riguarda la disciplina *antitrust* bancaria, la proposta abrogava il regime speciale dettato dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, prevedendo che tutti i provvedimenti in materia fossero emanati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentita la Banca d'Italia.

La proposta istituiva inoltre il Comitato di coordinamento delle Autorità di vigilanza nel settore, prevedendo la stipula di appositi protocolli tra di esse.

La proposta di legge C. 2436 Armani tendeva anch'essa ad una unificazione delle funzioni di vigilanza nel settore dei mercati finanziari,

attraverso il trasferimento alla Banca d'Italia delle funzioni di vigilanza sulle assicurazioni private e sui fondi pensioni rispettivamente assegnate all'ISVAP ed alla COVIP, i quali venivano conseguentemente soppressi ed il relativo personale trasferito in massima parte alla Banca d'Italia.

Il disegno di legge C. 4705 del Governo prevedeva parimenti una redistribuzione delle competenze attribuite alle autorità di vigilanza, in particolare attraverso il trasferimento alla CONSOB (che veniva ridenominata «Autorità per la tutela del risparmio», nonché modificata nella sua struttura interna e nei meccanismi di nomina dei componenti) dei poteri e delle competenze riconosciute dal TUB alla Banca d'Italia relativamente alla trasparenza delle condizioni contrattuali nel settore dei servizi bancari e finanziari, nonché in materia di raccolta del risparmio non bancario, di obbligazioni bancarie e di accesso al mercato mobiliare.

In tale contesto restavano incardinati presso la Banca d'Italia i controlli di stabilità sugli intermediari finanziari già vigilati da quest'ultima, alla quale erano inoltre trasferite le funzioni del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di sanzioni per le violazioni degli obblighi di pubblicità gravanti sugli intermediari<sup>(118)</sup>, di erogazione delle sanzioni amministrative previste dal TUB e dal TUF<sup>(119)</sup>, nonché di autorizzazione allo stabilimento in Italia di una prima succursale di una banca extracomunitaria<sup>(120)</sup> e di vigilanza sul fondo interbancario di garanzia<sup>(121)</sup>.

Il disegno di legge non modificava invece le competenze dell'ISVAP e della COVIP, mentre rafforzava i poteri del CICR, la cui composizione veniva integrata con i presidenti dell'Autorità per la tutela del risparmio, dell'ISVAP, della COVIP e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ed al quale veniva riconosciuto il potere di chiedere dati, notizie ed informazioni generali alle autorità e di emanare atti di carattere generale concernenti i criteri dell'attività di vigilanza.

Il disegno di legge prevedeva inoltre l'istituzione di un comitato permanente di coordinamento tra le autorità, nonché la presentazione annuale al Parlamento, da parte dell'Autorità per la tutela del risparmio, di una relazione sull'attività dell'anno precedente e di un documento sulle linee di attività per l'anno successivo, sul quale le Commissioni parlamentari competenti possono fornire indicazioni di cui l'Autorità deve tenere conto.

Per quanto riguarda l'*antitrust* nel settore bancario, il disegno di legge abrogava il regime speciale dettato dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, prevedendo che le operazioni di acquisizione di partecipazioni presso banche di cui all'articolo 19 del testo unico bancario, nonché le operazioni di concentrazione riguardanti banche fossero sottoposti al-

l'autorizzazione della Banca d'Italia e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da emanarsi con unico atto.

Pur limitandosi ad una sommaria analisi dei progetti di legge in discussione, possono trarsi alcune considerazioni interessanti per delimitare il contesto nel cui ambito si è sviluppato il dibattito politico-parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 262 del 2005.

In primo luogo si può rilevare come solo alcuni progetti di legge affrontassero la problematica della vigilanza sui mercati finanziari, e, tra di essi, solo pochissimi (C. 4639 Fassino, C. 4705 Governo e C. 4747 Letta) tentassero di ridisegnare il quadro complessivo degli assetti di vigilanza, mentre altri (C. 2436 Armani) apportavano solo modifiche parziali a questi assetti.

Tale constatazione può forse indurre a ritenere che, al di là della generale consapevolezza, maturata a seguito dei noti scandali finanziari, circa la necessità di rafforzare i meccanismi di controllo interno e di vigilanza istituzionale sul funzionamento dei mercati finanziari, non fosse così universalmente condivisa l'idea che a tale esigenza dovesse darsi risposta attraverso una riforma su larga scala degli equilibri raggiunti nella distribuzione delle relative competenze tra le autorità.

In secondo luogo occorre segnalare come gli stessi progetti di legge sopra citati, che miravano a realizzare un riordino organico dei rapporti tra le autorità di vigilanza, fossero ispirati a logiche tra loro non sempre coincidenti.

Da un lato, infatti, la proposta di legge C. 4639 intendeva ricondurre il sistema delle autorità al modello di vigilanza per finalità, con una drastica riduzione delle autorità stesse ed una rigorosa divisione funzionale tra Banca d'Italia e CONSOB<sup>(122)</sup>, ed analoga impostazione appare ispirare anche la proposta di legge C. 4747.

Dall'altro, il disegno di legge C. 4705 si muoveva in una logica più sfumata e complessa, mantenendo sostanzialmente in piedi l'articolazione delle autorità vigente, orientata prevalentemente ad un modello di vigilanza per soggetti, o «misto», puntando invece ad operare un travaso di alcune competenze dalla Banca d'Italia all'Autorità per la tutela del risparmio (ex CONSOB), a ricondurre le competenze relative alla disciplina *antitrust* nel settore bancario all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (con la sola eccezione delle operazioni di concentrazione tra banche, per le quali si prevedeva una doppia autorizzazione congiunta dell'Autorità e della Banca d'Italia), a rafforzare il ruolo del CICR come luogo di formazione, a livello governativo, degli indirizzi politici generali relativi allo svolgimento delle attività di vigi-

lanza, e ad istituire un più stretto rapporto tra Autorità di vigilanza e Parlamento (123).

Tale diversità di impostazione non appare certo sorprendente, anche in quanto corrisponde alla fisiologica articolazione di posizioni che necessariamente caratterizza la discussione politica, in particolare laddove si tratti di progetti di legge provenienti dal Governo e dai gruppi di opposizione, ma risulta comunque significativa, in quanto evidenzia una linea di separazione tra due diverse impostazioni fondamentali che contrassegnerà tutto il dibattito parlamentare della legge n. 262, in alcuni casi travalicando la distinzione tra forze di maggioranza e di opposizione ed attraversando i gruppi politici al loro stesso interno.

Si tratta, in sostanza, del contrapporsi tra l'impostazione seguita da coloro che ritengono necessario rivedere *funditus* la distribuzione delle competenze tra le autorità di vigilanza, razionalizzando il quadro normativo vigente in base ad un criterio di vigilanza per finalità e semplificando radicalmente il panorama delle autorità, la cui pluralità è considerata una delle cause principali delle inefficienze ed opacità del sistema di vigilanza, e la posizione di quanti, invece, non ritengono opportuno cancellare l'assetto esistente, ma apportarvi quei correttivi che consentano di eliminarne gli aspetti problematici.

#### 5.4 - *L'esame in prima lettura alla Camera*

Passando ad analizzare i tratti principali che hanno contrassegnato l'esame parlamentare, occorre innanzitutto evidenziare come la prima fase dell'esame in sede referente da parte delle Commissioni riunite finanze ed attività produttive della Camera sia stata caratterizzata dal tentativo di coagulare attorno ai progetti di legge di riforma del sistema finanziario italiano un consenso che superasse la divisione tra maggioranza ed opposizione. Di tale scelta è evidente testimonianza la decisione, assunta dai presidenti delle due Commissioni, onorevole Giorgio La Malfa e onorevole Bruno Tabacci (124) di nominare come relatori un esponente del maggior gruppo di maggioranza, l'onorevole Gianfranco Conte (FI) ed un esponente del maggior gruppo di opposizione, l'onorevole Sergio Gambini (DS) (125).

Un secondo elemento dell'impostazione caratterizzante questa fase iniziale dell'*iter* in sede referente fu la scelta dei relatori di procedere alla predisposizione, ai fini della scelta del testo base su cui proseguire l'esame, di un testo unificato, evitando di privilegiare il disegno di legge pre-

disposto dal Governo, ovvero uno dei diversi progetti di legge in esame, segnalando in tal modo sia la volontà di ricercare un'intesa cosiddetta «*bipartisan*», sia la volontà di individuare nella sede parlamentare il luogo di assunzione delle opzioni fondamentali su questi temi.

In tale prospettiva le Commissioni seguirono un percorso particolarmente articolato e laborioso, per favorire la maturazione di una volontà politica la più ampia possibile su un testo unificato dei progetti di legge, dapprima conferendo ai relatori il mandato a predisporre tale testo <sup>(126)</sup>, quindi attraverso la predisposizione, da parte dei relatori, di una relazione alle Commissioni contenente le linee guida per la redazione del testo unificato <sup>(127)</sup>, ulteriormente mediante la presentazione <sup>(128)</sup>, sempre da parte dei relatori, di una proposta per la redazione del testo unificato <sup>(129)</sup>, quindi con la predisposizione di una vera e propria proposta di testo unificato da parte dei relatori <sup>(130)</sup>, infine con la riformulazione di tale proposta di testo unificato e la sua adozione da parte delle Commissioni come testo base per il prosieguo dell'esame <sup>(131)</sup>.

Il processo piuttosto lungo ed accidentato <sup>(132)</sup> necessario per giungere anche solo all'adozione di un testo unificato segnalava evidentemente la difficoltà di aggregare un consenso che travalicasse i confini tra maggioranza ed opposizione, nonché la necessità di procedere attraverso passaggi successivi che consentissero la maturazione di una convergenza ampia su alcune tematiche di particolare delicatezza: le questioni connesse alla nomina e durata in carica del Governatore, i rapporti di competenza tra le autorità, con specifico riferimento ai poteri della Banca d'Italia, la disciplina penale sul falso in bilancio.

Tali difficoltà risultarono sin da subito acute dal fatto che, su alcuni dei punti appena indicati, segnatamente quelli legati alle competenze delle autorità di vigilanza, si evidenziò una divaricazione di posizioni all'interno di alcuni gruppi politici, tanto di maggioranza quanto di opposizione, che rendeva evidentemente ancor più delicato il compito di individuare soluzioni su cui sedimentare una maggioranza «*bipartisan*» e trasversale agli stessi singoli gruppi <sup>(133)</sup>.

Nonostante tali ostacoli, il testo unificato adottato dalle Commissioni come base il 5 maggio 2004 risultava molto ampio nella sua articolazione (78 articoli) e piuttosto ambizioso nei suoi contenuti. In particolare, per quanto attiene agli aspetti che qui interessano, esso stabiliva (articolo 24) la temporaneità del mandato del Governatore della Banca d'Italia, prevedendo che sulla nomina e la revoca dello stesso fosse previsto il parere vincolante, a maggioranza dei due terzi, della neoistituita (articolo 15) Commissione parlamentare bicamerale per la tutela del rispar-

mio e i mercati finanziari; creava (articoli 30-57) l'Autorità per i mercati finanziari (AMEF), alla quale venivano attribuiti i poteri della CONSOB, nonché ulteriori competenze attribuite dalla legge stessa; sopprimeva l'ISVAP, la COVIP e l'UIC, le cui attribuzioni erano assegnate alla predetta Autorità per i mercati finanziari ed alla Banca d'Italia (articoli 27 e 40), istituendo in tale contesto (articolo 28) i Comitati consultivi per le assicurazioni private ed i fondi pensione; trasferiva all'Autorità ed alla Banca d'Italia i poteri sanzionatori amministrativi attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze dal TUB e dal TUF (articoli 29 e 40); innovava la disciplina *antitrust* bancaria (articolo 59), trasferendone la competenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, previo parere della Banca d'Italia; trasferiva all'Autorità per i mercati finanziari i poteri della Banca d'Italia in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali previsti dal TUB (articolo 40), fissava principi in materia di motivazione e trasparenza in sede di adozione dei provvedimenti delle autorità (articoli 22 e 23); stabiliva disposizioni in materia di coordinamento e collaborazione tra le autorità (articoli 18-20) e di assistenza a queste ultime da parte della Guardia di finanza (articolo 21).

Successivamente all'adozione del testo base, l'esame da parte delle Commissioni proseguì con notevole lentezza, giungendosi ad avviare le votazioni sui numerosi (670) emendamenti presentati solo nella seduta del 30 giugno 2004, durante la quale l'*iter* parlamentare subì una svolta decisiva, in quanto l'approvazione, in occasione della prima votazione, dell'emendamento Grandi 1.18, evidenziando la fragilità dell'impostazione *bipartisan* fino a quel momento faticosamente perseguita, indusse il relatore appartenente ai gruppi di maggioranza, Gianfranco Conte, a rassegnare immediatamente le dimissioni <sup>(134)</sup>.

Le conseguenze dell'approvazione dell'emendamento Grandi 1.18 indussero le Commissioni riunite a costituire, nella seduta del 6 luglio 2004, su proposta dei loro presidenti, un Comitato ristretto, al quale venne affidato il compito di elaborare un nuovo testo del provvedimento, che si basasse sul testo unificato precedentemente adottato, ma che tenesse anche conto delle proposte emendative presentate; contestualmente lo stesso Presidente della Camera invitava i relatori ad effettuare un approfondimento presso i gruppi parlamentari, al fine di valutare le prospettive politiche di un trasferimento dell'esame alla sede redigente <sup>(135)</sup>.

Tali tentativi di riannodare i fili di un'intesa trasversale tra maggioranza ed opposizione si dimostrarono tuttavia infruttuosi, come testimoniato dall'impossibilità di giungere, nell'ambito del Comitato ristretto appena costituito, alla definizione di un testo largamente condiviso <sup>(136)</sup>, e

dalla decisione del relatore appartenente ai gruppi di opposizione, Gambini, di rassegnare, nel corso dell'ultima riunione del Comitato, le dimissioni dall'incarico, certificando in tal modo il tramonto definitivo dell'impostazione *bipartisan*, di cui si prese atto nel corso di un incontro con il Presidente della Camera dei presidenti delle due Commissioni e dei relatori dimissionari <sup>(137)</sup>.

All'indomani della chiusura della prospettiva *bipartisan* i presidenti della Commissioni riunite procedettero alla nomina di due nuovi relatori, questa volta entrambi appartenenti a gruppi di maggioranza, confermando l'onorevole Gianfranco Conte come relatore per la VI Commissione ed incaricando l'onorevole Stefano Saglia (AN) quale relatore per la X Commissione.

In una prima fase i nuovi relatori intesero confermare il testo unificato già adottato dalle Commissioni come testo base, presentando ventotto propri emendamenti, al fine di definire un testo sul quale fosse possibile raggiungere il consenso almeno delle forze politiche di maggioranza. Merita segnalare, riguardo alle tematiche che qui interessano, come gli emendamenti dei relatori prevedessero, tra l'altro, il ritorno ad un assetto di vigilanza basato su cinque autorità (eliminando pertanto la cancellazione dell'ISVAP e della COVIP) (em. 30.200), la soppressione delle norme volte a trasformare la CONSOB in Autorità per i mercati finanziari ed a trasferire conseguentemente a quest'ultima una serie di competenze della Banca d'Italia (em. 30.200), l'eliminazione delle disposizioni relative alla nomina e revoca del Governatore e la riconduzione allo statuto della Banca d'Italia della definizione di un termine di durata della carica (em. 24.200), il mantenimento alla Banca d'Italia del potere di autorizzare concentrazioni tra banche per ragioni di stabilità (em. 59.200), nonché l'eliminazione della Commissione parlamentare per la tutela del risparmio (em. 15.200) <sup>(138)</sup>.

L'ipotesi di pervenire ad una modifica del testo unificato attraverso l'approvazione di emendamenti dei relatori non si rivelò tuttavia a sua volta percorribile, inducendo le Commissioni a decidere, nella seduta del 21 luglio 2004, di rinviare l'esame dei provvedimenti alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, anche sulla scorta della richiesta in tal senso del Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, Domenico Siniscalco <sup>(139)</sup>, e dell'esigenza di acquisire l'orientamento complessivo del Governo sulle materie oggetto del provvedimento <sup>(140)</sup>.

A commento di tale ulteriore passaggio dell'esame può segnalarsi come la conclusione della fase *bipartisan* abbia rappresentato in qualche modo la smentita dell'idea che il Parlamento potesse essere il luogo di

un'autonoma elaborazione politica delle linee di riforma<sup>(141)</sup>, segnando un punto di svolta a partire dal quale si sarebbe evidenziato un sempre maggiore coinvolgimento del Governo nelle decisioni relative alla definizione del provvedimento, che trovò una prima espressione nell'audizione del Ministro dell'economia Siniscalco dinanzi alle Commissioni riunite VI e X, svoltasi nelle sedute del 28 ottobre e del 4 novembre 2004.

In tale occasione il ministro raccomandò in particolare l'esigenza di semplificare il contenuto del provvedimento, al fine di eliminare tutti quegli elementi che, a suo giudizio, avrebbero potuto costituire ostacolo alla sollecita conclusione dell'*iter*. In particolare, egli, pur riconoscendo la scarsa chiarezza della ripartizione di competenze tra le autorità di vigilanza e la superiorità teorica del modello di vigilanza per finalità, affermò che la fase di turbolenza nella quale si apprestava ad entrare il mercato degli intermediari a livello europeo sconsigliava di modificare gli assetti di vigilanza vigenti, sia in quanto ciò avrebbe impedito la rapida approvazione del provvedimento, che costituiva invece a suo giudizio un'esigenza primaria, sia per i rischi di transizione da un modello di vigilanza ad un altro che la riforma avrebbe comportato<sup>(142)</sup>.

In tale contesto egli suggeriva sostanzialmente di mantenere un modello di vigilanza pluralistico e misto, sia pure rafforzando i meccanismi di raccordo e coordinamento tra le autorità, attribuendo alla CONSOB la vigilanza sulla correttezza dei comportamenti degli intermediari e sulla trasparenza di tutte le attività connesse ai servizi di investimento e di tutti i prodotti finanziari, nonché i poteri di controllo sull'emissione di valori mobiliari assegnati alla Banca d'Italia dall'articolo 129 del TUB, e di lasciare invece per il resto sostanzialmente immutato l'assetto vigente, in particolare confermando, almeno in una fase transitoria, le competenze relative all'applicazione della disciplina *antitrust* nel settore bancario attribuite alla Banca d'Italia dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1991<sup>(143)</sup>, ed evitando di affrontare nel provvedimento il tema relativo al mandato del Governatore della Banca d'Italia<sup>(144)</sup>.

La posizione assunta dal ministro in quell'occasione costituisce un elemento di snodo nell'evoluzione del dibattito parlamentare, in quanto rappresentò il tramonto definitivo del tentativo, che pure nella prima parte dell'*iter* aveva avuto spazio, di procedere ad una riforma complessiva del sistema delle autorità dei mercati finanziari, e il segnale del prevalere, in quella fase, di un approccio «minimalista», volto a limitare gli interventi sugli assetti di vigilanza ai soli aspetti non particolarmente controversi, basato sulla pragmatica presa d'atto dell'insussistenza delle condizioni politiche per interventi di più largo respiro.

Anche alla luce di tale orientamento gli uffici di presidenza delle due Commissioni decisero di abbandonare il testo unificato adottato il 5 maggio 2004, conferendo mandato ai relatori a predisporre un nuovo testo unificato, che fu presentato alle Commissioni, in una prima versione, nella seduta del 9 novembre 2004, e successivamente riformulato nella seduta dell'11 novembre <sup>(145)</sup>.

Tale testo fu oggetto, nel corso delle sedute del 18 novembre e del 25 novembre 2004, di una estesa, analitica valutazione da parte del Ministro dell'economia, che ribadì sostanzialmente, sulle tematiche che in questa sede interessano, le considerazioni già espresse in occasione della sua audizione <sup>(146)</sup>. Il testo venne adottato come base dalle Commissioni riunite nella stessa seduta del 25 novembre <sup>(147)</sup>.

Il nuovo testo unificato, costituito da quarantadue articoli, risultava anche numericamente assai più snello del precedente testo adottato dalle Commissioni: in particolare, per quanto riguarda gli assetti di vigilanza, esso non prevedeva più la creazione dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, né l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per la tutela del risparmio e i mercati finanziari; manteneva immutata l'articolazione complessiva in cinque autorità (escludendo dunque la soppressione dell'ISVAP, della COVIP e dell'UIC, che peraltro veniva trasformato in Agenzia per l'investigazione finanziaria, con esclusiva competenza in materia di contrasto alla criminalità economica e antiriciclaggio); non interveniva più sul procedimento di nomina e revoca del Governatore della Banca d'Italia, rinviando ad una norma statutaria della stessa Banca la fissazione di un limite di durata in carica non inferiore a cinque e non superiore ad otto anni (articolo 25); non disciplinava più l'assistenza della Guardia di finanza alle autorità di vigilanza.

Risultavano invece sostanzialmente confermate le previsioni del primo testo unificato relative al trasferimento alle autorità dei poteri sanzionatori amministrativi attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze da TUB e TUF (articolo 24), alla fissazione di principi in materia di motivazione e trasparenza in sede di adozione dei provvedimenti delle autorità (articoli 18, 19 e 20), al coordinamento ed alla collaborazione tra queste ultime (articoli 16 e 17).

Per quanto riguarda le modifiche alla disciplina *antitrust* bancaria, l'articolo 23 del nuovo testo unificato riprendeva alcune delle soluzioni previste dall'articolo 59 del precedente testo unificato, con la significativa differenza di mantenere alla Banca d'Italia il potere di autorizzare operazioni di concentrazioni tra banche, qualora esse siano ritenute necessarie per ragioni di stabilità di una banca coinvolta <sup>(148)</sup>. Per ciò che

attiene invece alle competenze in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali stabilite dal TUB, l'articolo 21 prevedeva che i poteri attribuiti alla Banca d'Italia fossero esercitati d'intesa con la CONSOB <sup>(149)</sup>.

Nel corso dell'esame dei numerosi emendamenti presentati al nuovo testo unificato, le Commissioni procedettero ad assumere decisioni di grande interesse su un significativo numero di proposte emendative, relative ad alcuni aspetti nodali del testo concernenti gli assetti di vigilanza.

In particolare appare rilevante la reiezione degli identici emendamenti 25.1 Armani (AN) e 25.100 Governo, soppressivi dell'articolo 25, concernente la durata della carica del Governatore, e l'approvazione dell'emendamento Agostini (DS) 25.2, che riscriveva l'articolo nel senso di eliminare la quantificazione della durata della carica stessa <sup>(150)</sup>. Analoga rilevanza deve essere riconosciuta alla reiezione <sup>(151)</sup> degli identici emendamenti Armani (AN) 23.2 e 23.100 del Governo, volti a sopprimere l'articolo 23, che modificava l'assetto delle competenze circa l'applicazione della disciplina *antitrust* nel settore bancario.

L'interesse delle decisioni assunte in tali occasioni travalica la sostanza delle specifiche questioni, e risiede piuttosto nel fatto che esse testimoniano della sussistenza, almeno in questa fase dell'esame parlamentare, di una diversità di vedute all'interno della maggioranza, anche rispetto alle posizioni del Governo, su tali cruciali tematiche <sup>(152)</sup>, e della presenza in merito di orientamenti trasversali agli schieramenti politici.

Su un piano squisitamente di merito risulta altresì significativa l'approvazione <sup>(153)</sup> dell'emendamento 21.2 dei relatori, il quale riscriveva integralmente l'articolo 21, modificando per l'ennesima volta l'assetto delle competenze sulla trasparenza delle condizioni contrattuali, che, come notato in precedenza, aveva già dato luogo a diverse soluzioni: in primo luogo l'emendamento trasferiva alla CONSOB le competenze attribuite in materia dal TUB alla Banca d'Italia, estendendo inoltre la competenza della CONSOB anche ai contratti assicurativi ed a quelli di previdenza complementare.

Merita del pari richiamare l'attenzione sull'approvazione <sup>(154)</sup> dell'emendamento Armani (AN) 22.4, il quale riscriveva l'articolo 22, trasferendo dal CICR e dalla Banca d'Italia alla CONSOB i poteri in materia di vigilanza sulle emissioni e le offerte in Italia di valori mobiliari esteri previsti dall'articolo 129 del TUB <sup>(155)</sup>, sia pure prevedendo che, per quanto attiene «al regolare funzionamento dei mercati» la CONSOB li esercitasse d'intesa con la Banca d'Italia.

Ulteriori modifiche alle disposizioni sulle autorità di vigilanza furono determinate dall'approvazione <sup>(156)</sup> dell'emendamento Gastaldi (FI) 18.2,

che eliminava, sopprimendo, tra l'altro, l'articolo 20, l'esclusione degli atti di politica monetaria della Banca d'Italia dal generale obbligo di motivazione degli atti a contenuto generale e di quelli di natura individuale emanati dalle autorità recato dagli articoli 18 e 19, e dell'emendamento 18.4 dei relatori, che introduceva l'obbligo di corredare gli atti a contenuto generale da una relazione illustrativa del relativo impatto sulla regolamentazione vigente, nonché dell'approvazione<sup>(157)</sup> degli identici emendamenti Armani (AN) 26.1, Pistone (PDCI) 26.2, Benevenuto (DS) 26.3 e Grandi (DS) 26.4, soppressivi dell'articolo 26, che prevedeva il trasferimento di parte delle competenze dell'UIC alla Banca d'Italia e la sua trasformazione in Agenzia per l'investigazione finanziaria<sup>(158)</sup>.

Le Commissioni conclusero l'esame in sede referente nella seduta del 17 febbraio 2005, conferendo il mandato ai relatori a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo unificato come modificato nel corso dell'esame, con il voto favorevole dei gruppi di maggioranza e l'astensione dei gruppi di opposizione<sup>(159)</sup>.

Nel corso della discussione in Assemblea, che si protrasse dal 21 febbraio al 3 marzo 2005, si assiste ad un nuovo mutamento degli orientamenti relativi agli assetti di vigilanza, testimoniato dalla eliminazione di alcune innovative previsioni in materia contenute nel testo approvato dalle Commissioni in sede referente.

In primo luogo occorre segnalare la soppressione, a seguito dell'approvazione degli identici emendamenti 26.2 Antonio Pepe (AN) e Nesi (PDCI) 26.203<sup>(160)</sup>, dell'articolo 26, il quale prevedeva la riconduzione della disciplina *antitrust* nel settore bancario entro l'ambito di competenza principale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, eliminando la speciale competenza attribuita alla Banca d'Italia in materia.

La tematica affrontata dalla disposizione aveva infatti costituito uno degli snodi essenziali lungo tutto l'esame del provvedimento, ed era già stata oggetto, come ricordato in precedenza, di una proposta soppressiva respinta in sede referente dalle Commissioni: la decisione dell'Assemblea di espungere dal provvedimento tale previsione costituì pertanto il segnale di un mutamento, invero piuttosto repentino<sup>(161)</sup>, negli equilibri politici sul punto, ed un ulteriore elemento di frattura all'interno degli schieramenti politici, testimoniata sia dal fatto che gli emendamenti soppressivi risultavano presentati da appartenenti alla maggioranza ed all'opposizione, sia dalla netta contrarietà alle proposte emendative espressa dal presidente della X Commissione Tabacci, in dissenso rispetto all'orientamento prevalente dei gruppi di maggioranza.

La lettura dell'accesso dibattito insorto attorno ai due emendamenti <sup>(162)</sup> fornisce un elemento di grande interesse, evidenziando come la questione fosse intimamente connessa, prima che a considerazioni teoriche di politica legislativa <sup>(163)</sup>, alle complesse vicende relative all'acquisizione del controllo sulla Banca nazionale del lavoro e sulla Banca Antonveneta <sup>(164)</sup>; particolarmente significative in questo senso appaiono le dichiarazioni del relatore per la VI Commissione, Saglia (AN), il quale, nell'esprimere il parere favorevole sui due emendamenti, pur ritenendo preferibile, in assoluto, attribuire i poteri *antitrust* sul settore bancario all'Autorità garante piuttosto che alla Banca d'Italia, dichiarò, interpretando anche l'avviso del Governo, che non fosse opportuno procedere a tale riforma in un momento in cui era «in atto il tentativo, da parte degli istituti di credito stranieri, di scalare le banche italiane», nonché la conferma dell'interpretazione data dal relatore alla posizione del Governo fornita dal sottosegretario all'economia ed alle finanze Gianluigi Magri <sup>(165)</sup>.

Un secondo passaggio cruciale della discussione in Assemblea alla Camera è costituito dall'approvazione <sup>(166)</sup> degli identici emendamenti Armani (AN) 28.1, Liotta (UDC) 28.201 e Falsitta (FI) 28.202, soppressivi dell'articolo 28, che prevedeva la fissazione, da parte dello statuto della Banca d'Italia, di limiti temporali alla durata in carica del Governatore.

Anche questa previsione aveva rappresentato uno degli aspetti più dibattuti del provvedimento, essendo stato oggetto, come ricordato in precedenza, di diverse riformulazioni e di un intervento emendativo in sede referente, che già aveva attenuato la portata della norma. La discussione sugli emendamenti <sup>(167)</sup> evidenziò ulteriormente un'articolazione di posizioni all'interno delle forze di maggioranza su questo punto, testimoniata dalla decisione dei relatori di rimettersi su di essi alla valutazione dell'Assemblea <sup>(168)</sup> e dal voto contrario espresso dai presidenti delle Commissioni VI e X.

### *5.5 - L'esame in seconda lettura al Senato*

L'esame in sede referente del provvedimento nel corso dell'esame in seconda lettura al Senato, svolto dalle Commissioni riunite finanze e tesoro (6<sup>a</sup>) ed industria (10<sup>a</sup>) si caratterizzò inizialmente per una lunga fase di discussione generale, protrattasi dal 16 marzo al 18 maggio 2005 <sup>(169)</sup>, al termine della quale l'esame degli emendamenti fu avviato nella seduta del 14 giugno 2005.

Passando a sintetizzare il senso generale delle decisioni assunte nel corso dell'esame in sede referente, emerge in primo luogo, con riferimento alle tematiche concernenti gli assetti di vigilanza, la netta prevalenza di un orientamento, già in parte evidenziatosi in occasione della discussione in Assemblea alla Camera, volto a lasciare il più possibile immutata la complessiva ripartizione di competenze tra le diverse autorità, segnatamente in favore del mantenimento dei poteri della Banca d'Italia, attraverso l'approvazione di una serie di emendamenti che riducevano la portata delle innovazioni al sistema apportate nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera, quando non invertivano addirittura gli orientamenti assunti dall'altro ramo del Parlamento.

A testimonianza di tale tendenza può essere citata l'approvazione<sup>(170)</sup> dell'emendamento 25.1 dei relatori, soppressivo dell'articolo 25, che attribuiva alla CONSOB i poteri attribuiti alla Banca d'Italia dall'articolo 129 del TUB in materia di emissione ed offerta in Italia di valori mobiliari<sup>(171)</sup>, così come l'approvazione<sup>(172)</sup> dell'emendamento 24.4 dei relatori, che modificava ulteriormente l'assetto di competenze sulla trasparenza delle condizioni contrattuali, riportando ancora una volta la competenza sui contratti bancari sotto l'egida primaria della Banca d'Italia, con la semplice intesa della CONSOB, e quella sui contratti assicurativi e di previdenza complementare nella sfera primaria delle autorità di settore (ISVAP e COVIP).

Parimenti significative sono la reiezione<sup>(173)</sup> dell'emendamento Marino (Comunisti italiani) 28.1 e degli articoli aggiuntivi De Petris (Verdi) 24.02 e Turci (DS) 26.01, tutti volti a reintrodurre la disposizione, espunta nel corso della discussione in Assemblea in prima lettura alla Camera, relativa alla fissazione di una durata della carica di Governatore della Banca d'Italia, nonché la reiezione<sup>(174)</sup> dell'emendamento Pasquini (DS) 24.1 (sottoscritto peraltro anche da un autorevole esponente del gruppo di Forza Italia, il senatore Cantoni), volto a sostituire l'articolo 24, nel senso di sopprimere l'ISVAP e la COVIP, trasferendone le relative competenze alla Banca d'Italia ed alla CONSOB. A tale riguardo è significativo notare come il relatore per la 6<sup>a</sup> Commissione, nell'esprimere il parere contrario sull'emendamento<sup>(175)</sup>, avesse motivato tale parere dichiarando l'orientamento dei relatori a favore di «un assetto specialistico delle autorità competenti», con ciò indicando una preferenza verso un modello di vigilanza per soggetti.

In senso analogo devono altresì essere interpretate l'approvazione<sup>(176)</sup> dell'emendamento 9.8 dei relatori, che prevedeva che le potestà normative spettanti alla CONSOB in materia di regolazione dei conflitti di

interessi nella gestione dei patrimoni di organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR) fossero esercitate d'intesa con la Banca d'Italia, nonché l'approvazione dell'emendamento Eufemi (UDC) 10.1, che riscriveva l'articolo 10, trasferendo dalla CONSOB alla Banca d'Italia le competenze in materia di disciplina dei conflitti d'interesse nella prestazione di servizi d'investimento.

In senso parzialmente difforme si pone invece l'approvazione <sup>(177)</sup> dell'articolo aggiuntivo 27.0.100 dei relatori, volto a rafforzare la dotazione organica della CONSOB.

Ulteriori modifiche rilevanti per gli aspetti che qui interessano furono apportate con l'approvazione <sup>(178)</sup> dell'emendamento 19.6 (testo 2) dei relatori, che includeva tra gli strumenti di coordinamento tra le autorità di vigilanza anche la stipulazione di protocolli d'intesa e l'istituzione di comitati di coordinamento, con l'approvazione <sup>(179)</sup> dell'emendamento 21.100 dei relatori, che sostituiva l'articolo 21, circoscrivendo la possibilità, per le autorità di vigilanza, di avvalersi della Guardia di finanza solo in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti da esse svolte, e specificando che le informazioni acquisite possano essere comunicate esclusivamente alle autorità competenti, nonché con l'approvazione <sup>(180)</sup> dell'emendamento 23.1 (testo 2) dei relatori, volto a precisare che le autorità di vigilanza, nello strutturare i procedimenti sanzionatori, devono realizzare una distinzione organizzativa tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie.

Un secondo aspetto caratterizzante dell'esame in sede referente in seconda lettura al Senato, e che lo differenziò notevolmente rispetto all'analoga fase presso le Commissioni alla Camera, fu l'assenza di ogni tentativo di giungere ad una impostazione *bipartisan*, ed il prevalere, al contrario, di una notevole coesione intrinseca agli opposti schieramenti politici, accompagnata al tempo stesso da una accresciuta contrapposizione tra di essi: ciò esclude in radice il formarsi di linee di frattura all'interno dei diversi gruppi e di maggioranze trasversali, determinando, al di là delle valutazioni di merito circa le scelte compiute, una sostanziale linearità dell'*iter* in referente, che, come notato in precedenza, si sviluppò coerentemente, soprattutto per quanto attiene agli aspetti di vigilanza, lungo una linea di sostanziale attenuazione delle innovazioni introdotte alla Camera.

La ripresa, presso l'Assemblea del Senato, il 14 settembre 2005, della discussione sul provvedimento (che era iniziata il 29 luglio 2005 con i soli interventi dei relatori, ed era stata rinviata per la pausa estiva) segnò una ulteriore, per certi versi drammatica, svolta del dibattito parlamen-

tare sui temi delle competenze delle autorità di vigilanza, testimoniata immediatamente dalle considerazioni svolte in discussione generale dal Ministro dell'economia *pro tempore* Siniscalco.

In occasione del suo intervento il ministro espresse il mutamento della posizione del Governo, volta fino a quel momento ad escludere dal provvedimento gli aspetti relativi alla struttura ed alle competenze della Banca d'Italia, i quali erano stati ritenuti elementi di controversia tali da pregiudicarne l'approvazione <sup>(181)</sup>, preannunciando la presentazione di un emendamento del Governo <sup>(182)</sup> contenente un intervento di riforma della Banca d'Italia ispirato ai principi della collegialità delle decisioni, alla trasparenza degli atti e della fissazione di un termine al mandato del Governatore.

Nel medesimo contesto il ministro dichiarava l'orientamento del Consiglio dei ministri ad affrontare anche il tema della tutela della concorrenza nel settore bancario, innovando l'ordinamento verso un modello di vigilanza per finalità anziché per soggetti.

Tale *revirement* dell'Esecutivo veniva esplicitamente posto in connessione dal ministro con le vicende relative ai contrasti tra gruppi bancari esteri ed italiani nell'acquisizione del controllo sulla Banca nazionale del lavoro e sulla Banca Antonveneta, segnatamente con i provvedimenti assunti dalla magistratura ordinaria a fine luglio del 2005 su alcune operazioni finanziarie avviate in tale contesto e con le perplessità espresse dalla Commissione europea, dal Consiglio dei ministri ECOFIN e dalla stessa Banca centrale europea rispetto al comportamento tenuto dalla Banca d'Italia nella vicenda, nonché con il grave discredito che tale situazione rischiava di gettare sulla reputazione del sistema finanziario nazionale <sup>(183)</sup>.

Per altro verso, l'esigenza di una specifica iniziativa governativa in materia veniva motivata dalla mancanza, da parte della stessa Banca d'Italia, di ogni iniziativa di autoriforma, in particolare per quanto riguarda il mandato a termine del Governatore <sup>(184)</sup>.

L'importanza delle dichiarazioni rese dal Ministro dell'economia in quell'occasione è molteplice: da un lato, in quanto esse segnano il ritorno ad un atteggiamento fortemente interventista del Governo sulle tematiche degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari, riprendendo in qualche modo il filo delle iniziative assunte in merito dal precedente Ministro dell'economia Tremonti e rivedendo le posizioni assunte dal ministro Siniscalco su questi temi nella fase finale dell'esame in prima lettura alla Camera; da un altro, in quanto determinarono la rottura degli equilibri politici sussistenti in materia, mutando definitivamente l'«into-

nazione» del dibattito parlamentare sulle questioni inerenti alle autorità di vigilanza, indirizzandolo verso un intervento diretto del legislatore sulla struttura e sul funzionamento della Banca d'Italia; infine, in quanto esse testimoniano, con ancora maggiore evidenza, dell'intima connessione tra orientamenti politici ed eventi relativi al controllo di alcune tra le principali realtà bancarie nazionali, peraltro già emersa in occasione della sopra ricordata soppressione, da parte dell'Assemblea della Camera, delle previsioni in materia di *antitrust* bancario.

L'emendamento 019.1 (testo 2) del Governo, approvato nella seduta del 6 ottobre 2005, introduceva nel provvedimento un nuovo articolo, recante significative innovazioni alla struttura ed alla disciplina interna della Banca d'Italia. In primo luogo la disposizione interveniva sulla natura giuridica della Banca, qualificandola esplicitamente come parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) (comma 1), nonché come istituto di diritto pubblico (comma 2), al quale la normativa nazionale assicura l'indipendenza richiesta dalla normativa comunitaria (comma 3). In merito al regime proprietario il comma 2 prevedeva che la maggioranza delle quote di partecipazione al capitale della Banca fosse detenuta direttamente dallo Stato, mentre la restante parte poteva essere detenuta esclusivamente da enti pubblici.

Passando alla disciplina delle attività della Banca, il comma 4 stabiliva, con particolare riferimento alle funzioni di vigilanza, l'obbligo del rispetto del principio di trasparenza, previsione alla quale si connetteva quella del comma 5, che sanciva l'obbligo di forma scritta e di motivazione degli atti, nonché di redazione del verbale delle riunioni degli organi collegiali della Banca stessa.

L'emendamento interveniva inoltre sulla disciplina degli organi di vertice dell'Istituto, stabilendo (al comma 7) in sette anni, non rinnovabili, la durata in carica del Governatore, e prevedendo (al comma 6) che sui provvedimenti di sua competenza aventi rilevanza esterna quest'ultimo dovesse acquisire il parere preventivo del Direttorio della Banca, ad esclusione delle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

I commi 8 e 9 dettavano la disciplina di attuazione delle previsioni contenute nel nuovo articolo, prevedendo che lo statuto della Banca fosse adeguato alle nuove disposizioni entro due mesi, che entro tre mesi fossero stabilite con regolamento governativo le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale in possesso di soggetti privati, e che i relativi diritti di voto fossero comunque esercitati dallo Stato fino all'avvenuto trasferimento.

Il comma 10 provvedeva a quantificare in 800 milioni di euro il valore delle quote da trasferire allo Stato dai privati e del relativo indennizzo in favore di questi ultimi, ed a individuare la copertura del relativo onere nelle disponibilità del fondo per l'ammortamento dei titoli del debito pubblico di cui all'articolo 2 della legge n. 432 del 1993.

L'emendamento, oltre ad affrontare questioni già oggetto di discussione in precedenza, quali la temporaneità del mandato del Governatore ed il rispetto dei principi di trasparenza e motivazione degli atti, introduceva per la prima volta nel provvedimento tematiche nuove di grande rilevanza, quali la natura giuridica della Banca d'Italia, la sua struttura proprietaria, i rapporti interni agli organi di vertice, che sarebbero state a loro volta al centro dell'ultima fase dell'*iter* parlamentare. Fin dalla fase di votazione dell'emendamento si accese infatti un dibattito sulle soluzioni individuate dall'emendamento governativo, relativamente, da un lato, all'introduzione del principio di collegialità nelle decisioni della Banca d'Italia, e, dall'altro, all'assetto proprietario dell'Istituto, nell'ambito del quale si evidenziarono ancora una volta visioni diverse circa le soluzioni normative da adottare in merito <sup>(185)</sup>.

### *5.6 - La fase finale dell'esame parlamentare*

Dopo l'approvazione <sup>(186)</sup> da parte del Senato, l'esame in sede referente del provvedimento da parte delle Commissioni riunite finanze ed attività produttive in occasione dell'esame in terza lettura alla Camera si svolse in tempi molto brevi, tra il 2 ed il 10 novembre 2005, senza apportare alcuna modifica al testo trasmesso dal Senato <sup>(187)</sup>.

La discussione in Assemblea costituì invece l'occasione per ulteriori modifiche, attraverso le quali si pervenne a delineare in modo definitivo la formulazione del provvedimento, che fu approvato senza modifiche nella successiva, ultima lettura al Senato.

Anche in occasione dell'esame in terza lettura l'iniziativa delle modifiche fu assunta dal Governo, il quale presentò l'emendamento 19.100 <sup>(188)</sup>, integralmente sostitutivo dell'articolo 19, che venne approvato nella seduta del 21 dicembre 2005 dopo che su di esso era stata posta la questione di fiducia <sup>(189)</sup>.

Le correzioni rispetto alla formulazione dell'articolo riguardarono in primo luogo proprio quegli aspetti che, come ricordato in precedenza, avevano sollevato perplessità già in occasione della lettura al Senato: il trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Ita-

lia dai privati allo Stato, il riassetto dei rapporti tra il Governatore ed il Direttorio, e la modifica al regime *antitrust* del settore bancario.

Sotto il primo profilo, vennero espunte dal nuovo articolo 19 le previsioni relative all'obbligo di detenzione della maggioranza del capitale da parte dello Stato, all'immediata attribuzione allo Stato dei diritti di voto inerenti alle quote di partecipazione di proprietà dei privati, nonché alla quantificazione del valore delle quote trasferite, introducendo invece nel testo una disposizione molto più generica, che prevede (al comma 10) la ridefinizione, con regolamento governativo, dell'assetto proprietario della Banca d'Italia e la disciplina del trasferimento, da effettuarsi entro tre anni, delle quote detenute dai privati.

Sotto il secondo aspetto, il nuovo comma 6 introduce, in luogo del semplice parere preventivo del Direttorio, il principio della collegialità nelle decisioni della Banca d'Italia, prevedendo che gli atti di competenza del Governatore aventi rilevanza esterna, e quelli adottati su sua delega, siano assunti dal Direttorio a maggioranza dei suoi membri, con esclusione delle decisioni rientranti nelle competenze del SEBC.

A *latere* di tale modifica, il nuovo articolo 19 porta da sette a sei anni la durata del Governatore (comma 7), estendendo tale limite a tutti i componenti del Direttorio, ed interviene (comma 8) sul procedimento di nomina e revoca del Governatore, trasferendo il potere di proposta dal Consiglio superiore della Banca d'Italia al Presidente del Consiglio, e riducendo ad una mera competenza consultiva il coinvolgimento in materia dello stesso Consiglio superiore.

Per quanto attiene alla problematica della concorrenza bancaria, i commi da 11 a 13 del nuovo articolo 19, capovolgendo ulteriormente le decisioni assunte nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera, eliminano il regime speciale vigente in materia per il settore bancario. In particolare, la nuova disciplina prevede che sulle fattispecie di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante sia competente in via esclusiva l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre per le fattispecie di operazioni di concentrazione che coinvolgono soggetti bancari i relativi provvedimenti siano adottati con un unico atto della Banca d'Italia e dell'Autorità garante, per i profili di rispettiva competenza.

A commento di tale ultimo passaggio dell'esame parlamentare si può innanzitutto rilevare la rapidità, per certi aspetti quasi paradossale, con la quale il Parlamento giunse a definire in pochi giorni tematiche oggetto di mesi di discussione<sup>(190)</sup>, e che erano state circa un anno prima regolate in termini diametralmente opposti a quelli ora approvati.

Deve inoltre notarsi, ad ulteriore conferma del legame tra andamento dell'*iter* parlamentare e vicende del mondo finanziario, la contiguità temporale tra la presentazione ed approvazione dell'emendamento governativo e le dimissioni del Governatore della Banca d'Italia, intervenute il 19 dicembre 2005, che consentirono pertanto di procedere alla nomina del successore nella carica applicando il nuovo regime dettato dalla legge n. 262.

#### 6 - *Le modifiche apportate dalla legge n. 262 alle competenze delle autorità di vigilanza*

Nel presente capitolo saranno brevemente analizzate e discusse le disposizioni della legge n. 262 del 2005 che modificano la distribuzione delle competenze tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari. In tale contesto non si è inteso descrivere tutte le disposizioni della legge intervenute su singoli ambiti di attività delle autorità, che ad esempio assegnino loro nuovi o maggiori compiti in un ambito materiale già attribuito alla rispettiva competenza, quanto piuttosto dare conto di quelle innovazioni normative che hanno inciso sulla caratterizzazione complessiva del sistema di vigilanza operante nell'ordinamento italiano.

In questa prospettiva l'attenzione è stata concentrata essenzialmente sugli interventi relativi alle competenze in materia di *antitrust* bancario, alla tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali nel settore bancario, agli strumenti di coordinamento e collaborazione tra le autorità, nonché al trasferimento di competenze ministeriali alle autorità.

Nel capitolo successivo saranno invece analizzate le modifiche apportate dalla legge n. 262 alla struttura interna ed alle modalità di azione della Banca d'Italia, per evidenziare se e in che misura tali innovazioni incidano sulla posizione complessiva della Banca nel sistema di vigilanza.

##### 6.1 - *Le modifiche alla disciplina antitrust nel settore bancario*

I commi da 11 a 14 dell'articolo 19 della legge n. 262 intervengono sulla disciplina *antitrust* nel settore bancario, superando sostanzialmente il regime speciale stabilito in materia dai commi 2, 3 e 6 dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

Tale disciplina prevedeva che, ai sensi dei commi 2 e 3 del citato articolo 20, nei confronti delle aziende e degli istituti di credito l'applicazione

cazione della disciplina recata dalla stessa legge n. 287 in materia di intese restrittive della concorrenza, abuso di posizione dominante, deroghe al divieto di intese restrittive ed operazioni restrittive della concorrenza <sup>(191)</sup>, spettasse alla Banca d'Italia, nella sua qualità di autorità di vigilanza sul settore bancario, sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), la quale si pronunciava entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento stesso.

Inoltre, secondo il comma 6 dell'articolo 20, l'AGCM poteva segnalare alla Banca d'Italia la sussistenza di ipotesi di violazione delle norme in materia di intese restrittive e di abuso di posizione dominante recate dagli articoli 2 e 3 della legge n. 287.

Infine, ai sensi del comma 5 <sup>(192)</sup>, la Banca d'Italia poteva autorizzare, d'intesa con l'AGCM, per un periodo limitato, deroghe alle intese restrittive della libertà di concorrenza, altrimenti vietate dall'articolo 2 della legge n. 287, per esigenze di stabilità del sistema monetario e tenendo conto dei criteri fissati dall'articolo 4 <sup>(193)</sup>.

Il nuovo assetto definito dall'articolo 19 della legge n. 262 prevede l'eliminazione della competenza primaria della Banca d'Italia per le fattispecie relative alle intese restrittive, all'abuso di posizione dominante ed alle operazioni di concentrazione, attraverso l'abrogazione (operata dal comma 11 dell'articolo 19) dei commi 2, 3 e 6 dell'articolo 20 della legge n. 287.

Alla luce di tale abrogazione, l'applicazione della disciplina *antitrust* nel settore bancario viene ricondotta in larga parte alla competenza dell'AGCM; in particolare, l'applicazione della disciplina in materia di intese restrittive e di abuso di posizione dominante in questo settore risulta rimessa alla sola AGCM, la quale non è nemmeno tenuta, a differenza di quanto avviene nel comparto assicurativo, ad acquisire il parere in merito dell'autorità di settore <sup>(194)</sup>.

Le uniche due eccezioni alla competenza esclusiva dell'AGCM riguardano:

- a) il perdurare della competenza della Banca d'Italia, stabilita dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 287 del 1990 <sup>(195)</sup>, ad autorizzare, d'intesa con l'AGCM, per un periodo limitato, intese restrittive della concorrenza nel mercato bancario, quando queste rispondano ad esigenze di stabilità del sistema monetario;
- b) l'attribuzione delle decisioni in materia di operazioni di acquisizione di partecipazioni rilevanti presso banche e di concentrazioni bancarie alla competenza congiunta della Banca d'Italia e del-

l'AGCM, le quali sono poste su un piano di parità, essendo chiamate ad esprimere in un unico atto le rispettive valutazioni per gli aspetti di specifico interesse.

Per quanto riguarda in particolare gli aspetti *sub a*), appare significativo che il legislatore della legge n. 262, oltre a mantenere il potere di decisione in merito alla Banca d'Italia, non abbia voluto incidere, nell'occasione in cui si è realizzato il generale superamento del regime speciale in materia di *antitrust* bancario, sull'unica disposizione della legge n. 287 (il comma 5 dell'articolo 20), che prevede per le banche un criterio di valutazione delle intese restrittive (quello della stabilità monetaria) diverso e speciale rispetto a quelli applicabili alla generalità delle imprese operanti sugli altri mercati, la quale, peraltro, potrebbe risultare in contrasto con le previsioni in materia del Trattato CE <sup>(196)</sup>, che non conoscono, tra i casi ai quali si può applicare una deroga al divieto di intese restrittive, le esigenze di stabilità monetaria richiamate dal citato comma 5.

Tale circostanza può indurre a considerazioni interessanti circa la prevalenza che il legislatore intende riconoscere in quest'ambito al valore della stabilità monetaria <sup>(197)</sup> rispetto a quello della concorrenza: occorre tuttavia rilevare come il reale impatto della previsione di cui al comma 5 dell'articolo 20 sia stato, anche nel regime della previgente disciplina, piuttosto limitato, non essendosi registrato alcun caso di applicazione della norma. Per esprimere una valutazione complessiva in merito occorre altresì segnalare come la disposizione sia oggetto di una complessiva riscrittura ad opera dello schema di decreto legislativo predisposto ai sensi della delega per il coordinamento legislativo di cui all'articolo 43 della stessa legge n. 262, il cui contenuto sarà esaminato nel capitolo 8.

Per ciò che attiene invece agli aspetti *sub b*), il comma 12 dell'articolo 19 della legge n. 262 prevede che le operazioni di acquisizione di partecipazioni rilevanti in una banca e le acquisizioni di azioni o quote di banche che comportino una partecipazione superiore al 5 per cento del capitale, il superamento dei limiti di partecipazione stabiliti dalla stessa Banca d'Italia, o dalle quali derivi il controllo della banca, di cui all'articolo 19 del TUB <sup>(198)</sup>, nonché le operazioni di concentrazione <sup>(199)</sup> di cui all'articolo 6 della legge n. 287 del 1990 <sup>(200)</sup> che riguardano banche, devono essere autorizzate congiuntamente dalla Banca d'Italia, ai sensi del citato articolo 19 del TUB, per le valutazioni circa la sana e prudente gestione, e dell'AGCM, che può vietare la concentrazione, oppure

autorizzarla prescrivendo le misure necessarie ad impedire conseguenze negative sull'assetto concorrenziale del mercato, ovvero esprimere su di esse nulla osta <sup>(201)</sup>.

Ai sensi del comma 13, i provvedimenti della Banca d'Italia e dell'AGCM di cui al comma 12 sono emanati con un unico atto, entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza completa della documentazione occorrente; l'atto deve contenere le specifiche motivazioni relative alle finalità attribuite alle due autorità.

Secondo il comma 14, al fine di assicurare la funzionalità dell'attività amministrativa e di contenere gli oneri per i soggetti vigilati, le autorità devono coordinarsi tra loro, ai sensi dell'articolo 21 della legge.

Il tenore di tali disposizioni, che riprende letteralmente il contenuto dei commi da 1 a 3 dell'articolo 29 del disegno di legge C. 4705, incide su un elemento cruciale del riparto di competenze tra le autorità, toccando uno degli aspetti essenziali attraverso il quale la Banca d'Italia ha potuto incidere sugli equilibri e sulle prospettive di sviluppo del sistema bancario nazionale.

È infatti evidente come il potere di verificare la sussistenza di intese restrittive o di abusi di posizioni dominati, e, soprattutto, di autorizzare le concentrazioni, connesso con quello <sup>(202)</sup> di autorizzare preventivamente l'acquisizione di partecipazioni rilevanti, la cui misura è stabilita dalla stessa Banca d'Italia <sup>(203)</sup>, sulla base di una valutazione circa la sussistenza delle «condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione della banca» <sup>(204)</sup>, abbia costituito lo strumento mediante il quale la Banca stessa ha esercitato, nella propria autonomia, la funzione di monitorare, e di svolgere un ruolo di tutela ed alta direzione sugli equilibri e gli sviluppi del settore bancario, nonché, attraverso di esso, sull'intero sistema finanziario nazionale.

Pur non essendo certo questa la sede per valutare appieno le motivazioni storiche, politiche ed economiche che hanno motivato l'attribuzione di tale ruolo alla Banca d'Italia <sup>(205)</sup>, le modalità attraverso le quali esso è stato in concreto esercitato, nonché gli effetti che esso ha avuto sulla storia del settore bancario e sugli assetti dell'economia italiana nel suo complesso <sup>(206)</sup>, occorre tuttavia almeno rilevare, soprattutto per comprendere le ragioni che hanno indotto il legislatore ad intervenire su tale aspetto della normativa, come una parte della dottrina abbia segnalato il rischio che la «cultura di vigilanza» della Banca d'Italia, tradizionalmente centrata sull'obiettivo di garantire la stabilità macro e microeconomica del settore bancario, potesse porsi in contraddizione con l'altro obiettivo, posto a base della normativa *antitrust*, di garantire lo

stabilimento ed il mantenimento di condizioni concorrenziali nel mercato dei servizi bancari <sup>(207)</sup>.

In particolare, a tale riguardo è stato sostenuto <sup>(208)</sup> che, sebbene il legislatore della legge n. 287 del 1990 non abbia voluto stabilire un temperamento dei principi concorrenziali nel settore bancario, prevedendo una sola esenzione alle regole di concorrenza <sup>(209)</sup>, il conflitto tra i due citati obiettivi, in astratto solo «potenziale», emergerebbe in concreto quando la normativa a tutela della concorrenza sia resa in qualche modo strumentale alla stabilità del sistema bancario, ovvero quando si intenda attribuire alla tutela della concorrenza un ruolo di regolazione e vigilanza sul settore che ad essa non compete. Dal punto di vista dei rapporti tra le autorità, il richiamato contrasto tra obiettivi potrebbe a sua volta determinare un conflitto tra le autorità rispettivamente competenti sulla concorrenza e sulla vigilanza di settore, se e nella misura in cui i relativi ruoli non siano adeguatamente chiariti.

In considerazione della rilevanza del tema coinvolto, è facile comprendere le ragioni dei numerosi ripensamenti che hanno caratterizzato l'esame parlamentare di tali disposizioni.

In primo luogo occorre ricordare, riprendendo le osservazioni svolte nel capitolo 5 sull'andamento complessivo dell'*iter* parlamentare del provvedimento, che l'articolo 59 del primo testo unificato adottato <sup>(210)</sup> come base in occasione dell'esame in sede referente da parte delle Commissioni VI e X, in prima lettura alla Camera, prevedeva il trasferimento della competenza sull'attuazione della disciplina *antitrust* bancaria all'AGCM, sia pure previo parere della Banca d'Italia. Dopo il fallimento dell'impostazione cosiddetta «*bipartisan*» che aveva caratterizzato la prima fase dell'*iter*, la materia fu oggetto di un emendamento dei relatori (em. 59.200), il quale mutava significativamente tale impostazione, prevedendo il mantenimento alla Banca d'Italia del potere di autorizzare concentrazioni tra banche per ragioni di stabilità.

In una fase successiva, una soluzione ancora diversa venne proposta nel nuovo testo unificato adottato dalle Commissioni riunite <sup>(211)</sup>, il quale, all'articolo 23, riprendeva alcune delle soluzioni previste dall'articolo 59 del precedente testo unificato, prevedendo peraltro di mantenere alla Banca d'Italia il potere di autorizzare le operazioni di concentrazioni tra banche, qualora esse siano necessarie per ragioni di stabilità di una delle banche coinvolte nell'operazione.

Tale disposizione venne tuttavia soppressa nel corso dell'esame in Assemblea, a seguito dell'approvazione <sup>(212)</sup> degli identici emendamenti 26.2 Antonio Pepe (AN) e Nesi (PDCI) 26.203.

L'ultima, definitiva riscrittura delle disposizioni in materia contenute nella legge n. 262 si registrò durante la discussione in Assemblea nel corso dell'esame in terza lettura alla Camera, a seguito dell'approvazione<sup>(213)</sup> dell'emendamento 19.100 del Governo, il quale, sostituendo integralmente l'articolo 19, reintrodusse la previsione relativa al trasferimento della competenza *antitrust* bancaria dalla Banca d'Italia all'AGCM.

Preso atto del rilievo fortemente innovativo delle modificazioni apportate dai commi 12 e 13 dell'articolo 19 della legge n. 262, la cui portata dovrà peraltro essere approfondita alla luce della concreta applicazione della nuova normativa, occorre rilevare come tali disposizioni abbiano costituito oggetto di alcune notazioni da parte dei primi interpreti.

In particolare si è posto il problema di precisare l'ambito di applicazione della nuova normativa recata dal comma 12, vale a dire di individuare le operazioni per le quali si prevede l'autorizzazione congiunta delle due autorità.

A tale proposito occorre innanzitutto evidenziare come non vi sia coincidenza tra le fattispecie indicate dal comma 12: le operazioni di concentrazione, disciplinate dall'articolo 19 del TUB, per le quali si prevede la previa autorizzazione della Banca d'Italia, e le operazioni di concentrazione di cui all'articolo 6 della legge n. 287 del 1990.

Ad esempio, non costituiscono certamente operazioni di concentrazione le acquisizioni di partecipazioni non di controllo, ovvero le acquisizioni di controllo che non superino le soglie di fatturato stabilite dall'articolo 16 della legge n. 287; di converso, non sono da ritenersi operazioni di acquisizione *ex* articolo 19 del TUB alcune operazioni di concentrazione rilevanti ai fini dell'articolo 6 della legge n. 287, quali le acquisizioni, da parte di banche, di partecipazioni di controllo in società strumentali, ovvero le fusioni tra banche, specificamente disciplinate dall'articolo 57 del TUB<sup>(214)</sup>.

Considerata tale duplicità delle fattispecie richiamate dal comma 12 dell'articolo 19, il tenore letterale della disposizione sembrerebbe indicare che il regime di doppia autorizzazione si applichi sia alle operazioni di acquisizione di cui all'articolo 19 del TUB sia alle operazioni di concentrazione di cui all'articolo 6 della legge n. 287, anche se non rientranti nel novero delle operazioni di acquisizione di cui sopra.

Taluni interpreti ritengono tuttavia che la norma debba essere interpretata nel senso che la doppia autorizzazione si applichi solo alle operazioni che rientrano al tempo stesso nell'ambito di applicazione dell'articolo 19 del TUB ed in quello dell'articolo 6 della legge n. 287<sup>(215)</sup>.

Tale seconda lettura del disposto normativo viene argomentata sia sulla base dei lavori parlamentari della legge n. 262, sia in base a considerazioni sistematiche <sup>(216)</sup>.

Sotto il primo profilo si è rilevato come, nel corso dell'esame in quarta lettura al Senato, il relatore per la 6<sup>a</sup> Commissione, Eufemi segnalò l'incongruità di prevedere un coinvolgimento dell'AGCM per le operazioni di acquisizione che non incidano sugli aspetti di tutela della concorrenza, ad esempio in quanto non determinino posizioni di controllo, prospettando invece il ricorso ad un'interpretazione «teleologica» della disposizione che, superandone il tenore letterale, renderebbe sottoposte al vaglio congiunto delle due autorità le sole operazioni rientranti nel campo di applicazione tanto dell'articolo 19 del TUB quanto dell'articolo 6 della legge n. 287 <sup>(217)</sup>.

Sotto il secondo profilo si sottolinea come un'interpretazione letterale della norma comporterebbe conseguenze paradossali, quali assoggettare al controllo *antitrust* dell'AGCM acquisizioni di partecipazioni non di controllo, ovvero acquisizioni di controllo operate da persone fisiche (che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 287 del 1990, non costituiscono operazioni di concentrazione ai fini della disciplina sulla concorrenza), determinando dunque un abnorme ampliamento del controllo preventivo da parte dell'AGCM, che contrasterebbe con la stessa *ratio* del legislatore della legge n. 262 di ricondurre il più possibile le banche entro l'alveo generale del regime *antitrust*, oltre a risultare assai onerosa per i soggetti coinvolti <sup>(218)</sup>.

Pertanto, sulla base di questa seconda interpretazione, il nuovo regime stabilito dal comma 12 dell'articolo 19 della legge n. 262 dovrebbe intendersi nel senso che le operazioni di acquisizione di controllo di una banca da parte di uno o più soggetti in posizione di controllo di una o più imprese, ovvero da parte di una o più imprese, qualora determinino il superamento delle soglie di fatturato stabilite dall'articolo 16 della legge n. 287 del 1990, sono consentite solo se autorizzate congiuntamente dalla Banca d'Italia, per le valutazioni di sana e prudente gestione ai sensi dell'articolo 19 del TUB, e dall'AGCM, per quanto riguarda l'impatto dell'operazione sull'assetto concorrenziale del mercato <sup>(219)</sup>.

In secondo luogo si devono registrare i rilievi critici attinenti alla modalità individuata dal comma 13 dell'articolo 19 della legge n. 262 per l'esercizio del potere di autorizzazione congiunto, che hanno trovato espressione istituzionale nelle parole del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, secondo cui «è auspicabile che si ponga mano alla sem-

plificazione di alcune soluzioni tecniche individuate dalla legge (262 del 2005, n.d.r.), in particolare per quanto riguarda l'artificiosa riconduzione ad un atto unico dei distinti provvedimenti autorizzativi»<sup>(220)</sup> delle operazioni di acquisizione e di concentrazione.

A tale proposito è stato segnalato come l'emanazione del provvedimento attraverso un unico atto renda problematica la qualificazione di quest'ultimo nelle categorie del diritto amministrativo ed alla funzionalità del meccanismo autorizzatorio, vincolando inoltre, sul piano procedurale, l'azione di entrambe le autorità senza alcun evidente beneficio in termini di efficienza<sup>(221)</sup>.

Sotto questo profilo appaiono in particolare meritevoli di approfondimento le questioni relative alle conseguenze della possibile discordanza di giudizio tra le due autorità<sup>(222)</sup>, all'ipotesi di rinvio all'AGCM di operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento CE n. 139/2004, all'eventuale sospensione o proroga dei termini in uno dei due subprocedimenti confluenti nell'unico atto finale, nonché circa le modalità di ricorso avverso i provvedimenti delle autorità e la relativa competenza in merito<sup>(223)</sup>.

Al di là delle questioni specifiche, un segnale della consapevolezza del legislatore rispetto alle criticità insite nella concreta applicazione del modello procedimentale delineato dal comma 12 è rinvenibile nella disposizione del comma 14 dell'articolo 19 della legge n. 262, laddove si specifica che, per «assicurare la funzionalità dell'attività amministrativa e di contenere gli oneri per i soggetti vigilati», la Banca d'Italia e l'AGCM si coordinano ai sensi dell'articolo 21. Tale previsione, sostanzialmente priva di contenuto normativo proprio, in quanto ripetitiva della generale previsione circa il coordinamento di tutte le autorità di vigilanza sui mercati finanziari contenuta nell'articolo 21<sup>(224)</sup>, appare più che altro volta a lanciare un monito alle due autorità coinvolte dal meccanismo definito dal comma 12. Può peraltro nutrirsi qualche dubbio circa l'idoneità di una norma siffatta a garantire l'efficienza a regime dell'intero sistema autorizzatorio.

Ad ulteriore conferma della problematicità di tale disciplina merita, da ultimo, segnalare come l'intero meccanismo delineato dai commi 12 e 13 dell'articolo 19 sia stato radicalmente riscritto dallo schema di decreto legislativo predisposto ai sensi dell'articolo 43 della legge n. 262, il quale propone, tra l'altro, la soppressione di tali disposizioni, l'eliminazione dell'atto congiunto ed una più chiara ripartizione delle competenze tra Banca d'Italia e AGCM in materia di operazioni di concentrazioni<sup>(225)</sup>.

## 6.2 - *Le modifiche alle competenze in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali delle banche*

Nel quadro delle disposizioni della legge n. 262 volte a rafforzare i poteri di vigilanza della CONSOB, assume particolare rilevanza l'articolo 25, il quale incide sulla ripartizione delle competenze fra le diverse autorità di vigilanza in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali delle banche, degli intermediari finanziari, delle assicurazioni e dei fondi pensione.

In particolare, il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 25 modifica l'articolo 116, comma 2, alinea, del TUB, disponendo che il Ministro dell'economia e delle finanze, nella determinazione di taluni criteri relativi ai titoli di Stato (criteri e parametri per la determinazione delle eventuali commissioni massime addebitabili alla clientela in occasione del collocamento, per la trasparente determinazione dei rendimenti, nonché concernenti ulteriori obblighi di pubblicità, trasparenza e propaganda, da osservare nell'attività di collocamento) debba sentire non solo la Banca d'Italia, ma anche la CONSOB.

La lettera *b*) del comma 1, modificando l'articolo 117, comma 8, del TUB, stabilisce inoltre che le competenze in materia di determinazione del contenuto tipico dei contratti o titoli aventi una particolare denominazione, precedentemente attribuite in via esclusiva alla Banca d'Italia, siano esercitati da quest'ultima d'intesa con la CONSOB.

La lettera *c*) del comma 1, modificando l'articolo 127, comma 3, del TUB, dispone altresì che il potere di proposta nei riguardi del CICR relativamente ad una serie di deliberazioni previste dal titolo VI del medesimo TUB <sup>(226)</sup>, in precedenza riservato alla Banca d'Italia, sia esercitato d'intesa con la CONSOB.

In parallelo con tali previsioni, il comma 2 dispone che le competenze previste dall'articolo 109, comma 4, del decreto legislativo n. 174 del 1995 <sup>(227)</sup> sono esercitate dall'ISVAP d'intesa con la CONSOB, limitatamente ai prodotti assicurativi di cui al punto III della lettera A della tabella di cui all'allegato I dello stesso decreto <sup>(228)</sup>.

In merito a tale disposizione si rileva come il decreto legislativo n. 174 del 1995 sia compreso fra le disposizioni che sono state abrogate con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2006, del codice delle assicurazioni, emanato con decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e come le disposizioni contenute nell'articolo 109, comma 4, siano state ora trasfuse nell'articolo 185, comma 4, del medesimo codice delle assicurazioni <sup>(229)</sup>.

Ad integrazione di tali disposizioni, il comma 3 dell'articolo 25 prevede che le competenze in materia di trasparenza e di correttezza dei comportamenti relativamente alle forme di previdenza complementare, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge n. 243 del 2004, siano esercitate dalla COVIP compatibilmente con le disposizioni per la sollecitazione del pubblico risparmio <sup>(230)</sup>.

Il medesimo comma 3 tiene ferme le competenze in materia di tutela della concorrenza su tutte le forme pensionistiche complementari attribuite all'AGCM dalla legge n. 287 del 1990, nonché le competenze in materia di sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione attribuite all'ISVAP dalla legge n. 576 del 1982, incluse quelle relative ai prodotti assicurativi con finalità previdenziali.

Il comma 4 modifica l'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della citata legge n. 243 del 2004, sopprimendo, tra i principi e criteri di delega relativi alla revisione del sistema di vigilanza sulla previdenza complementare, il riferimento al perfezionamento dell'unitarietà della vigilanza nel settore della previdenza complementare.

A proposito di tale disposizione occorre rilevare come la delega in materia di forme pensionistiche complementari di cui alla citata legge n. 243 sia già stata esercitata, prima dell'entrata in vigore della legge n. 262, con il decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari», il quale stabilisce, tra l'altro, all'articolo 18, comma 1, che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali vigila sulla COVIP ed esercita l'attività di alta vigilanza sul settore della previdenza complementare, mediante l'adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di direttive generali alla COVIP, volte a determinare le linee di indirizzo in materia di previdenza complementare. Pertanto, la predetta soppressione del citato criterio di delega non ha potuto avere effetti sulla delega, in quanto intervenuta solo successivamente al suo esercizio.

Una prima analisi relativa al processo di formazione di tali disposizioni consente di rilevare come esse rappresentino una delle testimonianze più evidenti del complesso travaglio e dei ripensamenti del legislatore nel corso dell'*iter* parlamentare della legge n. 262, rispetto all'obiettivo di ridisegnare complessivamente i poteri delle autorità secondo un modello di vigilanza per finalità che superi la segmentazione per soggetti che caratterizza l'assetto di vigilanza dell'ordinamento italiano.

Una prima previsione, volta a coinvolgere la CONSOB, attraverso lo strumento dell'intesa, nell'esercizio dei poteri di vigilanza precedente-

mente assegnati in via esclusiva alla Banca d'Italia ed all'ISVAP sui profili di trasparenza dei contratti bancari ed assicurativi, era contenuta nell'articolo 21 del testo unificato adottato come base dalle Commissioni finanze ed attività produttive della Camera <sup>(231)</sup>.

Successivamente, a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame in sede referente, di un emendamento dei relatori integralmente sostitutivo dell'articolo 21 <sup>(232)</sup>, il testo licenziato in prima lettura dalla Camera (A.C. 2436 ed abb. - A) prevedeva, all'articolo 23 <sup>(233)</sup>, il sostanziale trasferimento alla CONSOB delle competenze in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali praticate dalle banche, dagli intermediari finanziari, dalle imprese assicurative e dai fondi pensione.

Per quanto riguarda le operazioni e i servizi bancari e finanziari, disciplinati dal titolo VI del TUB, veniva in primo luogo (comma 1, lettera c) attribuito alla CONSOB, d'intesa con la Banca d'Italia (ovvero con l'UIC, per gli intermediari iscritti nell'elenco tenuto da quest'ultimo), il potere di proposta nei riguardi del CICR, relativamente alle deliberazioni previste dal titolo VI del medesimo TUB.

Veniva inoltre estesa alla CONSOB (comma 1, lettera a)) la funzione consultiva, attribuita alla sola Banca d'Italia, nei riguardi del Ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione dei criteri relativi a commissioni, trasparenza dei rendimenti e ulteriori obblighi di pubblicità nel collocamento dei titoli di Stato. Alla CONSOB veniva altresì rimessa (comma 1, lettera b)) la determinazione del contenuto tipico dei contratti o titoli aventi una particolare denominazione.

Correlativamente, erano trasferiti (comma 1, lettera d)) alla medesima Autorità i poteri di vigilanza informativa e ispettiva previsti dall'articolo 128 del TUB, prevedendosi che la CONSOB potesse a questo fine valersi della collaborazione della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi. Di conseguenza, veniva trasferito alla CONSOB anche il potere di proporre al Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, la sospensione dell'attività dell'intermediario in caso di ripetute violazioni delle disposizioni concernenti gli obblighi di pubblicità.

Per quanto riguarda il settore delle assicurazioni, si estendevano alla CONSOB i poteri di richiesta d'informazioni già attribuiti all'ISVAP, mentre veniva direttamente trasferito alla CONSOB il potere di prescrivere alle imprese di fornire informazioni supplementari rispetto a quanto previsto in via generale, qualora ciò risulti necessario alla piena comprensione degli elementi essenziali del contratto da parte del contraente.

Per quanto concerne le forme di previdenza complementare, si prevedeva che la previa comunicazione delle condizioni di polizza dei contratti assicurativi destinati a costituire forme pensionistiche individuali fosse rivolta alla CONSOB (invece che alla COVIP), alla quale era parimenti trasferito il potere di: definire, d'intesa con la COVIP e con le autorità di vigilanza dei soggetti abilitati a gestire le risorse dei fondi pensione, schemi-tipo di contratti tra i fondi e i gestori; autorizzare preventivamente le convenzioni per la gestione delle risorse dei fondi medesimi; provvedere affinché i fondi assicurino la trasparenza nei rapporti con i partecipanti e nelle comunicazioni periodiche rivolte agli iscritti circa il loro andamento amministrativo e finanziario, formulando le prescrizioni necessarie, determinando i modi di pubblicità e vigilando sulla loro attuazione.

Tale assetto fortemente innovativo subiva tuttavia ulteriori modifiche nel corso dell'*iter* del provvedimento al Senato, che ripristinava sostanzialmente l'originaria versione della disposizione. Pertanto, in quella sede sono stati ricondotti sotto l'egida della Banca d'Italia, con la sola aggiunta dell'intesa della CONSOB, la competenza in materia di determinazione del contenuto tipico dei contratti o titoli aventi una particolare denominazione, nonché il potere di proposta al CICR relativamente ad una serie di deliberazioni previste dal titolo VI del TUB, è stata soppressa la possibilità per la CONSOB di acquisire informazioni, atti e documenti ed eseguire ispezioni presso le banche e gli intermediari finanziari, nonché di disporre dei poteri, anche sanzionatori, previsti dalle leggi che disciplinano la vigilanza su tali soggetti, ed è stato eliminato il trasferimento alla CONSOB del potere di cui all'articolo 128, comma 5, del TUB, ora attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, di disporre, su proposta della Banca d'Italia o dell'UIC, la sospensione per non più di trenta giorni dell'attività delle banche e degli intermediari che compiano ripetute violazioni delle disposizioni relative agli obblighi di pubblicità delle condizioni contrattuali.

Durante le successive due letture alla Camera ed al Senato non intervenivano sul punto ulteriori novità.

Nel quadro dei numerosi ripensamenti del legislatore nella formulazione delle norme sopra descritte della legge n. 262, emerge, sia pure tra molte eccezioni e cautele, la tendenza a valorizzare ed estendere la competenza della CONSOB in materia di tutela della trasparenza in relazione a tutti i mercati mobiliari, in una prospettiva di riassetto della vigilanza che può essere ricondotta ad un modello per finalità.

### 6.3 - *Il coordinamento tra le autorità di vigilanza*

La revisione degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari operata dalla legge n. 262, orientata, quanto meno parzialmente, verso un modello di vigilanza per finalità, ha reso ancor più pressante l'esigenza, invero già emersa da tempo, di individuare in via legislativa forme di collegamento tra le diverse amministrazioni competenti in materia, fondate innanzitutto sullo scambio di tutte le notizie e gli elementi informativi necessari all'esercizio dei diversi compiti di vigilanza <sup>(234)</sup>.

In tale contesto alcune disposizioni della legge n. 262 sono finalizzate a migliorare il livello di coordinamento e di collaborazione tra le autorità.

In particolare, l'articolo 20 dispone, al comma 1, che le autorità pubbliche che vigilano, a vario titolo, sui mercati finanziari (la Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP, la COVIP e l'AGCM) debbano individuare forme di coordinamento per l'esercizio delle competenze ad esse attribuite, anche attraverso la stipulazione di protocolli d'intesa, ovvero l'istituzione di comitati di coordinamento.

Il comma 2 stabilisce che le forme di coordinamento realizzate a norma del comma 1 debbono prevedere la riunione delle autorità almeno una volta l'anno.

In parallelo con le disposizioni dell'articolo 20, l'articolo 21 della legge n. 262 prevede che la Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP, la COVIP e l'AGCM collaborino tra loro, per agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni, anche mediante scambio d'informazioni, stabilendo che esse non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.

Ad integrazione delle previsioni dell'articolo 21, l'articolo 22 prevede, al comma 1, la possibilità, per le medesime autorità appena indicate, di avvalersi, nell'esercizio dei poteri di vigilanza informativa e ispettiva loro attribuiti, del corpo della Guardia di finanza.

Lo svolgimento di tali ulteriori eventuali compiti da parte della Guardia di finanza deve essere effettuato utilizzando strutture e personale esistenti, in modo tale da non comportare una maggiore spesa a carico del bilancio dello Stato. In termini operativi, la disposizione precisa che la Guardia di finanza agisce con i poteri ad essa attribuiti per l'accertamento dell'IVA e delle imposte sui redditi.

Il comma 2 prevede che i dati, le notizie e le informazioni acquisiti dalla Guardia di finanza nello svolgimento dei compiti ad essa assegnati da Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, COVIP e AGCM sono coperti dal segreto d'ufficio, e devono essere comunicati tempestivamente alle autorità competenti.

Ulteriori modalità di collaborazione relative ad un aspetto più specifico, sono infine contemplate dall'articolo 11, comma 3, il quale, introducendo un nuovo articolo 25-*bis* nel TUF, prevede, al comma 6, che, nel quadro dei poteri di vigilanza regolamentare, informativa ed ispettiva attribuiti alla CONSOB sui prodotti finanziari emessi dalle assicurazioni, quest'ultima e l'ISVAP si scambino reciprocamente le ispezioni disposte da ciascuna sulle imprese di assicurazione, e che ognuna possa chiedere all'altra di svolgere accertamenti su aspetti di propria competenza.

Il combinato disposto delle disposizioni sopra descritte appare finalizzato a dar luogo ad un sistema di vigilanza integrato, volto ad agevolare e rendere più incisiva l'azione complessiva di vigilanza svolta da tutte le autorità; tuttavia, occorre segnalare come molte delle previsioni appena descritte confermino sostanzialmente il contenuto della normativa vigente in materia di collaborazione e coordinamento tra le autorità <sup>(235)</sup>.

In particolare, l'articolo 7, comma 5, del TUB, già prevede che la Banca d'Italia, la CONSOB, la COVIP, l'ISVAP e l'UIC collaborino tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni, senza potersi reciprocamente opporre il segreto d'ufficio <sup>(236)</sup>.

In base ai commi 6 e 7 del medesimo articolo 7 del TUB, la Banca d'Italia collabora inoltre, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti degli Stati componenti dell'UE, al fine di agevolare le rispettive funzioni e, nell'ambito di accordi di cooperazione e di equivalenti obblighi di riservatezza, può scambiare informazioni finalizzate all'esercizio delle funzioni di vigilanza con le autorità competenti degli Stati extracomunitari <sup>(237)</sup>.

Parimenti, l'articolo 4 del TUF, stabilisce, al comma 1, che la Banca d'Italia, la CONSOB, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'ISVAP e l'Ufficio italiano dei cambi collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni, anche in questo caso senza potersi reciprocamente opporre il segreto d'ufficio.

Ai sensi del comma 2 la Banca d'Italia e la CONSOB collaborano, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti dell'Unione europea e dei singoli Stati comunitari, al fine di agevolare le rispettive funzioni e possono cooperare, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti degli Stati extracomunitari <sup>(238)</sup>.

Con specifico riguardo all'AGCM, l'articolo 10, comma 4, della legge n. 287 del 1990 stabilisce che l'Autorità ha diritto di corrispondere

con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente per la tutela della concorrenza e del mercato, intrattiene con gli organi delle Comunità europee i rapporti previsti dalla normativa comunitaria in materia.

Anche per quanto riguarda l'articolo 22, si rileva come il ricorso delle autorità di vigilanza alle strutture della Guardia di finanza per il compimento delle loro attività fosse già contemplato, sebbene solo parzialmente, dall'ordinamento.

Da un lato, infatti, l'AGCM può avvalersi, ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 52 del 1996 (legge comunitaria per il 1994), del corpo della Guardia di finanza; dall'altro, l'articolo 187-*octies*, comma 12, del TUF, prevede che la CONSOB possa avvalersi, nell'esercizio dei poteri di vigilanza e di indagine in materia di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato, della Guardia di finanza, la quale esegue gli accertamenti richiesti con i poteri di indagine ad essa attribuiti per l'accertamento dell'IVA e delle imposte sui redditi. Inoltre, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 68 del 2001, relativo ai compiti della Guardia di finanza, ha già introdotto, in via generale, la possibilità che il Corpo fornisca collaborazione agli organi istituzionali, alle autorità indipendenti ed agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta, previa intesa con il Comando generale della stessa Guardia di finanza <sup>(239)</sup>.

Pertanto, rispetto al dettato delle disposizioni vigenti in materia, le novità introdotte dalla legge n. 262 riguardano sostanzialmente la previsione (contenuta nell'articolo 20) dell'istituzione di comitati di coordinamento tra le autorità, l'estensione (operata dall'articolo 21) all'AGCM del dovere di collaborazione con le altre autorità e dei conseguenti relativi obblighi, nonché l'esplicita estensione (operata dall'articolo 22) della facoltà di avvalersi della Guardia di finanza anche all'ISVAP ed alla COVIP.

Tali innovazioni non hanno tuttavia mancato di sollevare talune perplessità presso alcuni interpreti, i quali hanno ad esempio posto il dubbio che la creazione dei comitati di coordinamento previsti dall'articolo 20, comma 1, non determini alcun efficace apporto, rischiando al contrario di costituire un aggravio burocratico ulteriore <sup>(240)</sup>.

#### 6.4 - *Trasferimento di poteri ministeriali alle autorità di vigilanza*

L'articolo 26 trasferisce alle autorità di vigilanza sui mercati bancario, finanziario e assicurativo e sui fondi pensione alcuni poteri di autorizza-

zione all'esercizio di attività, di vigilanza e di applicazione di sanzioni amministrative in precedenza spettanti al ministro o ministero rispettivamente competente <sup>(241)</sup>.

Il comma 1 dell'articolo trasferisce alla Banca d'Italia le funzioni del Ministro e del Ministero dell'economia e delle finanze previste dagli articoli 14, comma 4, e 45 del TUB, concernenti, rispettivamente, l'autorizzazione allo stabilimento in Italia della prima succursale di una banca extracomunitaria <sup>(242)</sup> e la vigilanza sul fondo interbancario di garanzia per il credito agrario e peschereccio <sup>(243)</sup>.

Il comma 2 novella il testo dell'articolo 145 del TUB, relativo alla procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal TUB <sup>(244)</sup>.

In particolare, la lettera *a*) sostituisce il comma 1 dell'articolo 145, prevedendo che competeva alla Banca d'Italia o all'UIC, nell'ambito delle rispettive competenze, contestare gli addebiti ed applicare le sanzioni; la lettera *b*) abroga il comma 2 del medesimo articolo 145, che affidava al Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base della proposta della Banca d'Italia o dell'UIC, il compito di applicare le sanzioni; la lettera *c*) sostituisce i commi 3 e 4, sostituendo, al comma 3, nella denominazione dell'atto d'irrogazione della sanzione, il termine di «decreto» (proprio degli atti emanati da ministri), con quello di «provvedimento», ed eliminando, al comma 4, ai fini dell'opposizione alla sanzione, la necessità della previa notifica dell'atto di opposizione alla Banca d'Italia quale Autorità proponente, che ne avrebbe dovuto poi curare la trasmissione alla corte d'appello con le osservazioni del caso; la lettera *d*) sostituisce il comma 8, stabilendo che la cancelleria della corte d'appello debba trasmettere copia del decreto che decide l'opposizione non all'autorità che ha proposto il provvedimento sanzionatorio, come accadeva secondo la previgente procedura, bensì all'autorità che lo ha emesso.

Per quanto riguarda il settore assicurativo, il comma 3 dell'articolo 26 prevede il trasferimento all'ISVAP delle funzioni esercitate in materia sanzionatoria dal Ministro delle attività produttive ai sensi degli articoli 4, ultimo comma, e 6, quarto comma, della legge 12 agosto 1982, n. 576 <sup>(245)</sup>, nonché delle «altre analoghe competenze ministeriali in materia sanzionatoria previste da altre leggi».

In merito alla formulazione di tale ultima disposizione, si deve rilevare come essa intervenga sulla procedura di applicazione delle sanzioni amministrative previste nel settore assicurativo in termini diversi dall'articolo 326 del decreto legislativo n. 209 del 2005, recante il codice delle assicurazioni <sup>(246)</sup>, creando in tal modo una successione di diversi regimi molto ravvicinata nel tempo che avrebbe potuto determinare problemi

interpretativi circa l'identificazione univoca della normativa applicabile e che certo non giova alla chiarezza della normativa <sup>(247)</sup>.

Peraltro, essendo il decreto legislativo n. 209 entrato in vigore prima dell'entrata in vigore della legge n. 262 <sup>(248)</sup>, si deve ritenere, in base ai criteri di successione delle norme nel tempo, che quest'ultima abbia abrogato le norme del codice, e che pertanto la competenza dell'ISVAP ad irrogare le sanzioni amministrative trovi ora fondamento nel comma 3 dell'articolo 26 <sup>(249)</sup>.

Inoltre, occorre ricordare che l'articolo 6 della legge n. 576 del 1982, cui fa riferimento il comma 3 dell'articolo 26, è stato abrogato dall'articolo 354 del citato codice delle assicurazioni.

Sul medesimo piano si rileva come il richiamo alle «altre analoghe competenze ministeriali in materia sanzionatoria previste da altre leggi» risulti piuttosto indeterminato, non essendo precisamente individuate le fonti normative cui si fa riferimento.

Per ciò che concerne infine il comparto dei fondi pensione, il comma 4 del medesimo articolo 26 dispone il trasferimento alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione delle funzioni, in materia sanzionatoria, in precedenza attribuite al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 18-*bis* del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 <sup>(250)</sup>.

Al di là degli aspetti specifici, le disposizioni appena descritte sembrano tese a rafforzare i poteri sanzionatori delle autorità di vigilanza, in particolare svincolando l'esercizio del potere di sanzione dall'intervento delle strutture ministeriali precedentemente coinvolte in tali ambiti.

## *7 - Le norme relative all'organizzazione ed ai principi di attività della Banca d'Italia*

Sebbene non comportino una diretta modifica delle competenze della Banca d'Italia, appare opportuno richiamare in questa sede anche le norme della legge n. 262 che intervengano sull'organizzazione e l'attività della Banca d'Italia, in quanto esse possono certamente incidere sul concreto dispiegarsi dell'azione di vigilanza da questa posta in essere, e sulla stessa posizione della Banca nell'ambito più generale degli assetti di vigilanza.

Le norme che saranno esaminate in questo capitolo sono in particolare contenute nei commi da 1 a 10 dell'articolo 19, relativi alla qualificazione giuridica ed alla collocazione della Banca d'Italia, riguardanti i principi della sua attività, l'organizzazione di vertice della Banca ed il suo assetto proprietario.

### *7.1 - Qualificazione e collocazione istituzionale della Banca d'Italia*

Il comma 1 dell'articolo 19 dichiara che la Banca d'Italia è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), e agisce secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea (BCE), enunciando in termini meramente ricognitivi l'assetto ormai consolidato di competenze e di rapporti esistente fra le banche centrali nazionali e la Banca centrale europea.

Tale disciplina risulta infatti sostanzialmente confermativa delle previsioni in materia recate dall'articolo 1, comma 2, dello statuto della Banca d'Italia, approvato con regio decreto 11 giugno 1936, n. 1067 <sup>(251)</sup>, secondo le quali la Banca d'Italia è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e svolge i compiti e le funzioni che in tale qualità le competono, nel rispetto dello statuto del SEBC (articoli 12.1 e 14.3) e della BCE, perseguendo gli obiettivi assegnati al SEBC ai sensi dell'articolo 105 del Trattato che istituisce la Comunità europea <sup>(252)</sup>.

Il comma 2 stabilisce che la Banca d'Italia è istituto di diritto pubblico.

Anche in questo caso la norma sembra avere carattere per lo più confermativo, in quanto la natura pubblicistica dell'ente risulta già prevista dall'articolo 20 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, recante «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia» (cosiddetta «legge bancaria»), che dichiara la Banca d'Italia «istituto di diritto pubblico», nonché dall'articolo 1 dello statuto della Banca d'Italia <sup>(253)</sup>.

Il comma 3 stabilisce che le disposizioni normative nazionali, di rango primario e secondario, devono assicurare alla Banca d'Italia e ai componenti dei suoi organi l'indipendenza richiesta dalla normativa comunitaria, al fine di garantire il migliore esercizio dei poteri attribuiti e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri spettanti all'Istituto.

La previsione appare anch'essa fondata su diverse norme del Trattato istitutivo della Comunità europea e dello statuto del SEBC, che conferiscono alla BCE e alle BCN una piena indipendenza nei confronti di ogni altra istituzione, comunitaria o nazionale <sup>(254)</sup>.

### *7.2 - Principi di attività della Banca d'Italia*

Il comma 4 dell'articolo 19 sancisce il principio secondo cui la Banca d'Italia, nell'esercizio delle proprie funzioni, con particolare riferimento a quelle di vigilanza, è tenuta ad operare nel rispetto del principio di trasparenza, inteso come «naturale complemento dell'indipendenza del-

l'autorità di vigilanza», imponendo in tale ambito alla Banca di riferire semestralmente sulla propria attività al Parlamento e al Governo.

La norma, specificamente formulata per la Banca d'Italia, non detta speciali previsioni rispetto all'affermazione dei principi di trasparenza e motivazione degli atti stabiliti, con riferimento a tutte le autorità di vigilanza, dagli articoli 23 (relativo all'adozione di atti regolamentari e generali) e 24 (relativo all'adozione di provvedimenti individuali) della stessa legge n. 262. Del resto, la previsione non era contemplata nelle versioni originarie del provvedimento, che invece contenevano fin dall'inizio dell'*iter* parlamentare norme procedurali relative all'adozione degli atti delle autorità <sup>(255)</sup>, ed è stata introdotta nel corso della discussione in Assemblea in seconda lettura al Senato, a seguito dell'approvazione di un emendamento del Governo <sup>(256)</sup>.

La disposizione non specifica inoltre il significato dell'inciso «con particolare riferimento a quelle di vigilanza», posto che non si indica in che modo il principio di trasparenza debba specialmente applicarsi in riferimento a tali funzioni.

Per quanto riguarda invece l'obbligo informativo periodico introdotto dalla disposizione, esso si aggiunge ad altre forme di pubblicità sulla propria azione cui la Banca d'Italia è già tenuta <sup>(257)</sup>.

Il comma 5 dispone che gli atti emessi dagli organi della Banca d'Italia debbano avere forma scritta e debbano essere motivati, secondo quanto previsto dal secondo periodo del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, in tema di procedimento amministrativo, in base al quale la motivazione dell'atto amministrativo deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria <sup>(258)</sup>.

La previsione sembra riprendere l'orientamento già formulato dal legislatore nel TUB, il quale prevede, all'articolo 4, commi 2 e 3, che la Banca d'Italia determini e renda previamente pubblici i principi e i criteri dell'attività di vigilanza, stabilisca i termini per provvedere, individui il responsabile del procedimento, indichi i motivi delle proprie decisioni e pubblici i provvedimenti aventi carattere generale, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni della legge n. 241 del 1990.

Anche in merito a tale disposizione si rileva come essa non aggiunga granché rispetto agli obblighi di motivazione degli atti, disciplinati, con riferimento a tutte le autorità di vigilanza, dagli articoli 23, comma 1, e 24, comma 2, della legge n. 262.

Lo stesso comma 5 prescrive inoltre che debba essere redatto apposito verbale delle riunioni degli organi collegiali, al fine di consentire la trasparenza e la sindacabilità del processo decisionale.

### *7.3 - Modifiche all'assetto di vertice dell'Istituto*

In questo paragrafo saranno analizzate quelle disposizioni dell'articolo 19 della legge n. 262 che incidono sulle competenze relative e sulle modalità di costituzione e funzionamento degli organi di vertice della Banca d'Italia, individuati nel Governatore, nel Direttorio e nel Consiglio superiore dell'Istituto.

Il comma 6 trasferisce al Direttorio della Banca d'Italia <sup>(259)</sup> la competenza ad adottare i provvedimenti aventi rilevanza esterna rientranti nella competenza del Governatore e quella relativa agli atti adottati su sua delega, con esclusione delle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali. La disposizione stabilisce che le deliberazioni del Direttorio sono adottate a maggioranza, e che, in caso di parità dei voti, prevale il voto del Governatore.

Agli atti del Direttorio si applica quanto previsto dal comma 5, relativamente alla forma scritta, alla motivazione ed alla redazione di verbale delle riunioni in cui gli atti stessi sono adottati.

La disposizione ha subito significative modifiche nel decorso dell'esame parlamentare: una prima versione della norma, introdotta durante la discussione in seconda lettura al Senato <sup>(260)</sup>, prevedeva infatti solo che il Governatore acquisisse il parere preventivo del Direttorio sui provvedimenti di sua competenza aventi rilevanza esterna e su quelli adottati su sua delega, con esclusione delle decisioni rientranti nelle attribuzioni del SEBC; successivamente, nel corso dell'esame in terza lettura alla Camera, la previsione è stata modificata nei termini attualmente vigenti da un ulteriore emendamento del Governo <sup>(261)</sup>, anche al fine di adeguarla all'orientamento espresso dalla Banca centrale europea in uno dei pareri espressi sul provvedimento, nel quale si segnalava l'opportunità di introdurre il principio di collegialità per le decisioni in materia di vigilanza «alla luce della pratica diffusa nell'Unione europea» <sup>(262)</sup>.

Il comma 7 prevede che il Governatore dura in carica sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo del mandato, mentre gli altri membri del Direttorio durano in carica sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo del mandato.

In sede di prima applicazione di tale disposizione, i membri del Direttorio diversi dal Governatore cessano dalla carica secondo una articolazione delle scadenze disciplinata dallo statuto dell'Istituto, compresa in un periodo comunque non superiore ai cinque anni.

In merito a tali previsioni occorre in primo luogo ricordare come la previsione di una durata massima del mandato di sei anni risulti con-

gruente con lo statuto del SEBC, il quale richiede che la durata dei Governatori delle BCN non sia inferiore a cinque anni. Inoltre, l'estensione del termine di durata del mandato anche ai componenti del Direttorio risponde all'indicazione nel già citato parere espresso sul provvedimento dalla BCE, il quale evidenziava (al punto 11) tale esigenza, in considerazione del fatto che «le disposizioni del Trattato (CE n.d.r.) che tutelano la continuità del mandato del Governatore si applicano altresì agli altri componenti degli organi decisionali delle BCN coinvolti nell'assolvimento dei compiti connessi al SEBC. Ciò vale in particolare quando gli altri componenti debbano fare le veci del Governatore» <sup>(263)</sup>.

In tale contesto merita altresì segnalare come la previsione concernente l'introduzione di un termine al mandato del Governatore sia stata oggetto di numerose riscritture nel corso dell'esame parlamentare: il primo testo unificato adottato dalle Commissioni riunite finanze ed attività produttive della Camera il 5 maggio 2004 prevedeva infatti, al comma 5 dell'articolo 24, una durata del mandato di otto anni, non rinnovabile; in parallelo con tale previsione, il comma 5 dell'articolo 74 prevedeva che, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, si procedesse alla nomina del Governatore secondo le procedure del predetto comma 5 dell'articolo 24 <sup>(264)</sup>, prefigurando in tal modo una sorta di revoca *ex lege* del Governatore in quel momento in carica. Sul punto occorre ricordare che la BCE, nel parere espresso sul testo l'11 maggio 2004, segnalava come la previsione di un termine di durata in carica del Governatore fosse conforme al Trattato CE, mentre la previsione dell'articolo 74, comma 5, non fosse rispettosa del dettato dell'articolo 14.2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (SEBC) <sup>(265)</sup>, in quanto non garantiva al Governatore in carica di poter espletare i propri compiti fino alla fine del mandato <sup>(266)</sup>.

Il secondo testo unificato adottato dalle Commissioni riunite il 25 novembre 2004 stabiliva invece, all'articolo 25, un limite temporale non inferiore a cinque e non superiore ad otto anni <sup>(267)</sup>. Nel corso del successivo esame in Commissione la norma veniva ulteriormente modificata a seguito dell'approvazione, il 20 gennaio 2005, dell'emendamento Agostini (DS) 25.2, prevedendosi, nel testo licenziato per la discussione in Assemblea, all'articolo 28, che i limiti temporali alla carica del Governatore fossero stabiliti dallo statuto della Banca d'Italia, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge <sup>(268)</sup>. In tale contesto è opportuno notare come, in quella medesima occasione, a fronte dell'approvazione dell'emendamento di opposizione, fossero respinti i due identici emendamenti, presentati, rispettivamente, da un appartenente ad un

gruppo di maggioranza e dal Governo (Armani (AN) 25.1 e 25.110 Governo) che miravano invece a sopprimere le previsioni relative alla durata del mandato del Governatore.

Durante la successiva discussione in Assemblea la disposizione veniva completamente espunta dal provvedimento, attraverso l'approvazione, il 2 marzo 2005, degli identici emendamenti soppressivi Armani (AN) 28.1, Liotta (UDC) 28.201 e Falsitta (FI) 28.202.

Nel corso dell'esame al Senato si ritornava alla previsione di un termine di durata del Governatore fissato *ex lege* in sette anni, non rinnovabile <sup>(269)</sup>; la disposizione non affrontava il nodo relativo al Governatore in carica, non indicando inoltre alcun termine di durata per gli altri componenti del Direttorio <sup>(270)</sup>.

L'attuale formulazione veniva definitivamente stabilita, nei termini sopra descritti, nel corso dell'esame in terza lettura alla Camera, a seguito dell'approvazione, il 21 dicembre 2005, dell'emendamento del Governo 19.100, su cui era stata posta la questione di fiducia.

Ai sensi del comma 8, la nomina del Governatore è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia.

In sostanza, la disposizione inverte l'ordine procedurale fissato precedentemente dall'articolo 19 dello statuto della Banca d'Italia, che attribuiva al Consiglio superiore il potere di designare il candidato o di proporre la revoca del Governatore in carica, prevedendo che tali proposte fossero poi approvate con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro dell'economia, sentito il Consiglio dei ministri.

Tale procedimento si applica anche per la revoca del Governatore, nei casi previsti dall'articolo 14.2 del Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea <sup>(271)</sup>, mentre, in assenza di una esplicita previsione in tal senso, non si estende alla nomina degli altri componenti del Direttorio, ai quali dunque continua ad applicarsi la procedura indicata dall'articolo 19 dello statuto.

La soluzione al nodo relativo alle modalità di nomina e revoca del Governatore è stata anche in questo caso oggetto di numerosi ripensamenti nel corso dell'*iter* parlamentare: mentre il primo testo unificato adottato il 5 maggio 2004 dalle Commissioni riunite VI e X della Camera stabiliva, all'articolo 24, un meccanismo complesso, che prevedeva la designazione (o la proposta di revoca) da parte del Consiglio superiore, la deliberazione del Consiglio dei ministri, la successiva sottoposizione al

parere della Commissione parlamentare per la tutela del risparmio e i mercati finanziari, da esprimersi a maggioranza dei due terzi, e la nomina con decreto del Presidente della Repubblica, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri <sup>(272)</sup>, il secondo testo unificato adottato dalle Commissioni riunite il 25 novembre 2004 non conteneva invece alcuna disposizione in materia.

Nel corso della successiva discussione in Assemblea alla Camera e dell'esame al Senato non si riscontrarono modifiche sul punto, che furono invece apportate nel corso della terza lettura del provvedimento alla Camera, attraverso l'approvazione dell'emendamento del Governo 19.100, che ha introdotto l'attuale formulazione della norma.

Il comma 9 dispone l'adeguamento dello statuto della Banca d'Italia alle disposizioni contenute nell'articolo 19, entro due mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni, secondo le modalità stabilite dal comma 2 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 43 del 1998 <sup>(273)</sup>.

Lo stesso comma 9 prevede inoltre che, entro il medesimo termine di due mesi, lo statuto della Banca d'Italia dovrà essere adeguato, ridefinendo le competenze del Consiglio superiore, al fine di attribuire a tale organo anche funzioni di vigilanza e controllo all'interno della Banca d'Italia.

Le istruzioni di vigilanza dovranno invece essere adeguate alle disposizioni contenute nei commi da 1 a 8 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

#### *7.4 - La ridefinizione dell'assetto proprietario della Banca d'Italia*

Il comma 10 dell'articolo 19 prevede la ridefinizione, mediante regolamento governativo <sup>(274)</sup> dell'assetto proprietario della Banca d'Italia e la disciplina delle modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia in possesso di soggetti diversi dallo Stato o da altri enti pubblici, da effettuarsi entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 262.

La norma relativa all'assetto proprietario della Banca è stata introdotta nel provvedimento nel corso dell'esame in seconda lettura al Senato, attraverso l'approvazione <sup>(275)</sup> dell'emendamento 019.1 (testo 2) del Governo, il quale prevedeva, tra l'altro, nelle more del trasferimento delle quote, l'automatica sospensione dei diritti di voto inerenti alle quote oggetto del trasferimento ed il loro esercizio da parte dello Stato. Il comma 10 prevedeva a dare una quantificazione, in 800 milioni di euro, del

valore delle quote stesse, disponendo che al relativo onere si facesse fronte mediante parziale utilizzo delle somme iscritte nel fondo per l'ammortamento dei titoli del debito pubblico di cui all'articolo 2 della legge n. 432 del 1993.

Successivamente, nel corso dell'esame in terza lettura alla Camera la disposizione è stata modificata dall'emendamento 19.100 del Governo <sup>(276)</sup>, che ha eliminato le previsioni relative alla sospensione dei diritti di voto ed alla quantificazione del valore delle quote.

Al riguardo occorre ricordare che il capitale della Banca d'Italia, appartenente originariamente ad azionisti privati, era stato sostanzialmente nazionalizzato dalla legge bancaria del 1936, la quale, pur mantenendo la struttura privatistica dell'Istituto, ne aveva sancito la natura pubblicistica ed aveva previsto, all'articolo 20, che il relativo capitale potesse appartenere solamente a casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico e banche di interesse nazionale, istituti di previdenza ed istituti di assicurazione <sup>(277)</sup>.

In quel contesto storico l'intero complesso bancario nazionale risultava, salvo limitatissime eccezioni, direttamente o indirettamente in mani pubbliche, risultando pertanto rispettata la previsione che imponeva la proprietà pubblica del capitale della Banca d'Italia.

In seguito, il processo di progressiva privatizzazione del settore bancario nazionale ha influito, in via di fatto, sulla titolarità delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia <sup>(278)</sup>.

In tale ambito si è registrata, dapprima, la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, operata dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, la quale ha indotto il legislatore ad aggiungere, con il decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1992, all'articolo 3 dello statuto della Banca d'Italia, una previsione relativa alla possibilità che le quote siano possedute anche da società per azioni esercenti attività bancaria risultanti dal processo di privatizzazione del sistema creditizio pubblico, nonché la disposizione secondo la quale le quote di partecipazione possono essere cedute, previo consenso del Consiglio superiore, solamente da uno ad altro ente compreso nelle categorie indicate dal medesimo articolo 3, assicurando in ogni caso la permanenza della partecipazione maggioritaria al capitale della Banca da parte di enti pubblici o di società la cui maggioranza delle azioni con diritto di voto fosse posseduta da enti pubblici.

In seguito, il decreto legislativo n. 153 del 1999, nello stabilire la definitiva trasformazione delle ex aziende bancarie pubbliche in società per azioni, ha disciplinato la partecipazione al capitale della Banca d'Italia da

parte delle fondazioni bancarie <sup>(279)</sup>, enti di diritto privato originariamente titolari delle partecipazioni di controllo in molte delle società bancarie nate da tale processo di trasformazione <sup>(280)</sup>.

Al termine di tale evoluzione, la titolarità del capitale della Banca d'Italia è ormai in massima parte detenuta da soggetti formalmente e sostanzialmente qualificabili come privati <sup>(281)</sup>, evidenziandosi pertanto una palese contraddizione tra tale stato di fatto e le previsioni, di cui all'articolo 20 della legge bancaria del 1936 ed all'articolo 3 dello statuto, relative alla proprietà pubblica dell'Istituto, sia pure tenendo conto del peculiare regime che, secondo lo statuto, regola le speciali modalità di partecipazione del socio alla vita della Banca d'Italia – in deroga alle norme civilistiche sulle società di capitali – in tema di circolazione delle quote, di diritto agli utili della gestione e di diritto di voto in assemblea <sup>(282)</sup>.

#### *7.5 - Gli effetti delle norme della legge n. 262 sulla posizione della Banca d'Italia nel quadro delle autorità di vigilanza*

In relazione alle disposizioni sopra descritte si può evidenziare come la valutazione circa l'effettivo impatto che esse hanno sulla definizione della posizione della Banca d'Italia nel quadro degli assetti di vigilanza dei mercati finanziari debba essere necessariamente diversificata.

Le innovazioni più rilevanti sono certamente riconducibili alle previsioni dei commi 6 e 7 dell'articolo 19, i quali, oltre ad incidere direttamente sull'esercizio dei poteri di vigilanza attribuiti alla Banca, che sono trasferiti dalla competenza di un organo monocratico designato tendenzialmente a vita, quale il Governatore nella precedente configurazione, a quella di un organo collegiale, il Direttorio, modificano strutturalmente la configurazione di vertice della Banca, che, al di là della speciale posizione di centralità e rappresentatività che continua ad essere attribuita al Governatore, viene delineata come organismo collegiale di durata definita.

In primo luogo, il superamento del precedente regime di indeterminazione della durata in carica appare dettato dalla preoccupazione, cui certo non erano estranee le recenti vicende che hanno interessato i massimi vertici della Banca, di superare il rischio che la durata potenzialmente a vita del Governatore, la quale di per sé era stata indicata in dottrina come uno degli strumenti attraverso cui porre al riparo il Governatore, e la Banca d'Italia nel suo complesso, da ogni condizionamento esterno <sup>(283)</sup>, finisse per essere intesa come il segnale di una sorta di «consacrazione» a vita del Governatore, e di una sua, supposta, asso-

luta indipendenza ed irresponsabilità rispetto ad ogni vincolo di legge. L'innovazione recata dalla legge n. 262 elimina inoltre una singolarità quasi esclusivamente propria dell'ordinamento italiano, che la stessa Banca centrale europea, in un parere espresso nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 262, aveva qualificato come «eccezionale» proprio in ragione della durata indeterminata della carica e dell'assenza di un'età obbligatoria di pensionamento del Governatore <sup>(284)</sup>.

Di pari rilievo appaiono le previsioni del comma 8 concernenti il procedimento di nomina e di revoca del Governatore. Infatti, l'inversione del potere di avviare tali procedimenti, che passa dal Consiglio superiore della Banca d'Italia al Presidente del Consiglio dei ministri, sposta il baricentro del procedimento da un organo interno della Banca al Governo, portando il luogo di assunzione delle scelte fondamentali in ordine all'organo di vertice supremo della Banca stessa al di fuori di quest'ultima.

A tale proposito occorre sottolineare come il funzionamento del precedente meccanismo di nomina e revoca del Governatore, in cui alla volontà espressa dall'interno della Banca si univa l'approvazione finale dell'organo politico, si fondasse sostanzialmente sulla sintonia e la cooperazione tra l'autorità tecnica (il Consiglio superiore) chiamata a designare il Governatore o a proporre la revoca, e l'autorità politica chiamata a ratificare tale scelta <sup>(285)</sup>, e come tali previsioni fossero state lette dalla dottrina in funzione di garanzia della stabilità ed indipendenza della Banca d'Italia <sup>(286)</sup>, nel quadro più generale della progressiva autonomizzazione della Banca e della crescente riduzione del ruolo della politica in materia monetaria e creditizia che ha segnato gli anni '80 e '90 del secolo scorso <sup>(287)</sup>.

Le nuove modalità di nomina e revoca del Governatore incidono dunque direttamente sull'equilibrio tra esigenze di autonomia della Banca d'Italia e riconoscimento in questo campo di uno spazio di decisione politica proprio del Governo, spostandolo decisamente a favore dell'organo politico: le conseguenze di tale spostamento potranno essere valutate appieno solo in una prospettiva temporale più ampia, ma può probabilmente affermarsi fin d'ora che, tra le ragioni delle scelte del legislatore in questo campo, ci sia anche il timore che la sintonia istituzionale che costituisce il «lubrificante» primario del meccanismo previgente potesse essere venuta meno, e che potesse seriamente prospettarsi il rischio di un conflitto istituzionale difficilmente componibile.

In questo contesto le disposizioni di cui ai commi 6 e 7, in materia di collegialità delle decisioni aventi rilevanza esterna, appaiono finalizzate ad invertire il processo che ha, di fatto, portato ad una concentrazione

dei poteri della Banca d'Italia nella figura del Governatore <sup>(288)</sup>, introducendo al contrario una dialettica all'interno dell'organo titolare dei poteri di vigilanza, nonché, al tempo stesso, una migliore integrazione dell'intera struttura della Banca nelle decisioni finali di vertice, tali da favorire maggiore trasparenza nella determinazione degli interventi di vigilanza ed eliminare le tentazioni di un utilizzo «assolutistico» ed autoreferenziale degli stessi <sup>(289)</sup>.

Nel medesimo senso, e dunque intimamente connesse con le disposizioni appena commentate, si pongono le previsioni di cui ai commi 4 e 5 in materia di trasparenza e motivazione degli atti della Banca. Tali norme, sebbene in parte meramente confermatrice di previsioni già vigenti, ovvero specificative delle ulteriori previsioni generali sui procedimenti delle autorità di vigilanza di cui all'articolo 23, in materia di motivazione e proporzionalità degli atti di natura regolamentare, e 24, in materia di partecipazione al procedimento, motivazione e trasparenza dei provvedimenti individuali, segnalano infatti l'esigenza del legislatore di riaffermare la necessità che l'azione della Banca sia costantemente ispirata al rispetto del principio di legalità, inteso soprattutto in senso sostanziale, riconducendo la discrezionalità certamente riconosciuta all'Istituto nell'esplicazione dei poteri di vigilanza entro i limiti della discrezionalità tecnica, onde eliminare il rischio che il potere di vigilanza sia interpretato come «potere assoluto» <sup>(290)</sup>.

A tale riguardo sembra costituire un indice dell'urgenza riconosciuta a tale esigenza la previsione del primo periodo del comma 9, la quale prescrive che le modificazioni allo statuto della Banca necessarie per il suo adeguamento alle previsioni dei commi da 1 a 7 devono essere apportate entro il termine, invero assai breve, considerata la rilevanza delle stesse, di due mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 262, e quella del terzo periodo del medesimo comma 9, secondo cui le istruzioni di vigilanza devono essere adeguate entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Non è dubbio che le predette disposizioni in materia di motivazione e trasparenza degli atti siano in grado di incidere concretamente sull'esercizio dei poteri di vigilanza, contribuendo a rimodellarne le modalità di esercizio: ad esempio si può evidenziare come tale normativa, nel ricondurre più strettamente l'azione della Banca d'Italia entro i limiti del principio di legalità, possa limitare o ridimensionare l'esercizio di tecniche informali di regolazione di cui la Banca stessa si è sempre avvalsa, quale quella della cosiddetta «*moral suasion*» esercitata nei confronti dei soggetti bancari per assicurare il mantenimento della sana e prudente gestione <sup>(291)</sup>.

Nel medesimo senso di rafforzare gli strumenti volti ad assicurare il pieno rispetto del principio di legalità e di migliorare l'efficienza e l'*accountability* della gestione della Banca d'Italia appare porsi anche la norma, di cui al secondo periodo del comma 9, relativa all'attribuzione al Consiglio superiore della Banca d'Italia di funzioni di vigilanza e controllo interni.

La previsione, che amplia i poteri del Consiglio attribuendogli funzioni proprie dei sindaci delle società, ovvero compiti di *internal auditing* esercitati in tali realtà dalle società di revisione, non sembra tuttavia, diversamente dalle disposizioni commentate in precedenza, in grado di incidere sensibilmente sugli equilibri interni della Banca d'Italia, sia per la mancata specificazione dell'ambito nel quale e dei moduli procedurali attraverso cui dovrà esercitarsi tale funzione di vigilanza, sia per la difficoltà di attribuire un ruolo siffatto ad un organo, il Consiglio superiore cui, nel quadro statutario vigente, sono riservate competenze di amministrazione della Banca <sup>(292)</sup>, che mal si concilerebbero con l'attribuzione di compiti di vigilanza <sup>(293)</sup>, sia, infine, per le modalità di nomina dei componenti del Consiglio <sup>(294)</sup>, che non sembra assicurare a quest'ultimo la capacità di svolgere in termini incisivi la funzione che gli dovrà essere attribuita dal nuovo statuto della Banca <sup>(295)</sup>.

Per quanto riguarda il nuovo assetto proprietario della Banca d'Italia prefigurato dal comma 10 dell'articolo 19, l'unico elemento esplicitamente definito dalla disposizione è il trasferimento, entro il termine di tre anni, delle quote di partecipazione della Banca a soggetti pubblici, mentre nulla viene previsto circa i criteri ai quali il Governo dovrà ispirarsi per individuare i soggetti pubblici cui saranno trasferite le quote, le modalità attraverso cui ciò dovrà realizzarsi, la valutazione del valore delle stesse quote ed i criteri di remunerazione o risarcimento degli attuali proprietari.

In sostanza, la norma sembra limitarsi a segnalare la volontà del legislatore di mutare l'attuale assetto proprietario della Banca, evitando il possibile conflitto di interessi determinato dal fatto che i soggetti bancari presenti nel capitale della Banca d'Italia risultano al contempo sottoposti alla vigilanza della Banca stessa <sup>(296)</sup>.

Al di là delle diversità di vedute che si riscontrano in dottrina rispetto alla effettiva sussistenza del predetto conflitto <sup>(297)</sup>, appare evidente come una compiuta valutazione circa gli effetti della previsione del comma 10 non possa prescindere dalle scelte che saranno compiute dal Governo in merito all'assegnazione delle quote oggetto di trasferimento <sup>(298)</sup>: occorre infatti segnalare l'esigenza, di cui del resto lo stesso comma 3

dell'articolo 19 si fa carico, specificando che la normativa nazionale assicura l'indipendenza della Banca e dei suoi componenti, non solo di escludere il rischio di una possibile «cattura» dell'autorità vigilante da parte dei soggetti da questa vigilati, in quanto partecipanti al suo capitale sociale, ma anche di assicurare l'autonomia della Banca rispetto alle possibili indebite ingerenze che anche un azionista pubblico potrebbe esercitare rispetto alle scelte di vigilanza ad essa demandate <sup>(299)</sup>. Tale preoccupazione risulta del resto più volte esplicitata dalla stessa BCE, la quale, nei pareri espressi durante l'*iter* parlamentare della legge, ha ripetutamente dichiarato che, ferma restando la discrezionalità degli Stati membri nelle scelte relative alla composizione del capitale della Banca centrale, debba essere comunque garantita l'indipendenza finanziaria di quest'ultima <sup>(300)</sup>.

Nel sintetizzare il senso delle disposizioni appena commentate, merita in questa sede evidenziare come esse ridefiniscano la figura del Governatore e la sua collocazione nell'ambito della struttura di vertice della Banca, mutino gli equilibri ed i rapporti tra quest'ultima ed il Governo, ed incidano concretamente sulle modalità di esercizio fattuale dei poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità creditizia: in questi ambiti l'intenzione del legislatore della legge n. 262 sembra quella di segnare, attraverso la modifica di taluni aspetti dell'assetto organizzativo e funzionale della Banca d'Italia, una discontinuità rispetto al recente passato, segnalando, secondo taluni interpreti, una sorta di «sfiducia» del legislatore nei confronti della Banca stessa, che motiverebbe l'esigenza di intervenire per porre rimedio alle distorsioni emerse nel concreto esplicarsi dei suoi poteri nel corso degli ultimi anni <sup>(301)</sup>.

## 8 - *Considerazioni conclusive*

Nel tentativo di tirare le fila delle diverse questioni affrontate, in questo capitolo conclusivo saranno aggiunti alcuni spunti alle notazioni fin qui svolte, al fine di inserirle in un orizzonte prospettico di qualche utilità.

In quest'ottica saranno formulate alcune considerazioni circa l'impossibilità di individuare un modello di vigilanza sui mercati finanziari preferibile in senso assoluto, si proporranno alcune valutazioni generali sugli effetti delle innovazioni introdotte dalla legge n. 262 rispetto alla configurazione complessiva degli assetti di vigilanza e sulle modalità attraverso le quali il legislatore vi è giunto, e saranno evidenziati gli ulte-

riori, immediati sviluppi della discussione in atto circa la riforma dell'assetto di vigilanza sui mercati finanziari.

### 8.1 - *Esiste un modello di vigilanza universale?*

La sommaria descrizione dei principali modelli di vigilanza sui mercati finanziari, nonché il quadro delineato degli assetti vigenti in alcuni dei principali ordinamenti occidentali e delle evoluzioni che si sono evidenziate nel corso degli ultimi anni, evidenzia la grande articolazione delle soluzioni concretamente affermatesi al riguardo nei diversi paesi: da tale panorama non sembra tuttavia emergere, né dal punto di vista delle esperienze positive, né da quello dell'analisi teorica, un modello istituzionale di vigilanza ottimale in senso assoluto, che possa cioè ritenersi preferibile agli altri in ogni contesto e rispetto ai molteplici obiettivi della vigilanza <sup>(302)</sup>.

Sotto un primo profilo occorre infatti considerare come, sebbene l'assetto organizzativo della vigilanza costituisca un elemento cruciale per l'efficacia e l'economicità dell'azione di supervisione <sup>(303)</sup>, le variabili che qualificano ogni singolo assetto di vigilanza risultino talmente numerose da rendere molto difficile effettuare una comparazione oggettivamente significativa tra diverse realtà normative <sup>(304)</sup>.

Per altro verso, si deve rilevare come la molteplicità degli obiettivi di vigilanza determini una conflittualità, almeno potenziale, tra tali obiettivi, in qualche modo inevitabile, ad esempio tra concorrenza del mercato e stabilità degli intermediari operanti sul medesimo mercato, ovvero tra stabilità e trasparenza nei confronti dei risparmiatori, che comporta la necessità di stabilire un bilanciamento tra tali obiettivi, la cui determinazione presuppone scelte politiche che possono avere natura congiunturale e mutare in base a considerazioni determinate storicamente.

In questa prospettiva non è facile identificare un equilibrio pienamente soddisfacente in ogni contesto nazionale ed in ogni stadio di sviluppo dei mercati finanziari <sup>(305)</sup>, né è facile riscontrare assetti regolamentari che rispecchino in termini assolutamente «puri» l'uno o l'altro dei modelli di vigilanza sopra descritti, essendo spesso prevalenti approcci di vigilanza che, sia pure prevalentemente orientati verso l'una o l'altra soluzione, presentano caratteri «misti», in quanto pragmaticamente finalizzati a seguire o a correggere dinamiche di mercato spontaneamente prodottesi, e che si sono formati per stratificazio-

ni successive di più interventi normativi succedutisi nel corso del tempo <sup>(306)</sup>.

Sempre in quest'ottica storico-pratica, occorre inoltre tenere conto della crescente integrazione degli intermediari, dei mercati e degli strumenti finanziari, nonché delle modalità attraverso cui gli ordinamenti dei principali Paesi occidentali hanno reagito a questa evoluzione.

Tale reazione sembra aver dimostrato l'obsolescenza dei sistemi basati su un assetto istituzionale «per soggetti», e si è sviluppata negli ultimi anni sostanzialmente in due sensi:

a) indirizzandosi, come nel caso della Gran Bretagna, nonché, con alcune significative differenze relativamente al settore bancario, della Germania, verso un assetto «accentrato», a regolatore unico, in cui la competenza a vigilare su tutti i mercati finanziari e su tutti gli operatori, sia per i profili di stabilità sia per quelli di trasparenza, è assegnata ad un unico soggetto;

b) avvicinandosi ad un modello «per finalità», in cui il perseguimento dei diversi obiettivi di vigilanza è attribuito ad autorità distinte.

In parallelo, appare evidente una generale tendenza alla semplificazione e chiarificazione degli assetti di vigilanza, che elimini le zone d'ombra dei dettati normativi, i vuoti di regolazione, le aree di sovrapposizione ed i conflitti tra le autorità, nonché i rischi di duplicazione della vigilanza, al fine di evitare, da un lato, la creazione di «zone franche» e di minimizzare, dall'altro, i costi di regolamentazione e gli arbitraggi normativi.

Date queste considerazioni generali, ogni intervento riformatore sul sistema di vigilanza vigente nell'ordinamento italiano, la cui esigenza appare innegabile, viste le disfunzioni ormai generalmente riconosciute, sembra debba essere condotto all'insegna del realismo e del riconoscimento dei dati strutturali che caratterizzano la realtà economica ed istituzionale del panorama finanziario nazionale.

In tale ottica l'unica strada che appare al momento percorribile è quella di un approccio che punti ad un'articolazione della supervisione pubblica sui diversi rami dell'attività finanziaria che tenga conto delle diversità dei settori specifici e della molteplicità delle finalità di vigilanza, ma che al tempo stesso razionalizzi la suddivisione di funzioni tra le varie autorità, eliminando le sovrapposizioni ed i potenziali conflitti di obiettivi, rafforzi i poteri normativi e sanzionatori, nonché le strutture organizzative, di alcune autorità, ed individui forme di coordinamento e collaborazione tra le autorità stesse <sup>(307)</sup>.

## 8.2 - Gli effetti della legge n. 262 sugli assetti di vigilanza dei mercati finanziari nell'ordinamento italiano: alcune valutazioni di sintesi

Una considerazione sintetica sulle conseguenze della legge n. 262 sugli assetti di vigilanza porta a concludere che tale intervento non ha rivoluzionato i complessi equilibri di competenze tra le autorità competenti in materia, sia per quanto riguarda il complessivo riparto di attribuzioni, sia per quanto riguarda l'articolazione dei soggetti, mantenendo dunque sostanzialmente confermato l'approccio misto vigente nell'ordinamento italiano, caratterizzato da una commistione tra elementi propri del modello di vigilanza istituzionale, o per soggetti, ed elementi riconducibili al modello per finalità.

In mancanza di una rivisitazione complessiva del sistema, appaiono comunque significative, proprio in quell'ottica di riformismo realistico che si è appena suggerita, le modifiche recate ad alcuni ambiti di competenza della Banca d'Italia, nonché al modello di *governance* interna dell'Istituto.

Sotto il primo profilo occorre infatti sottolineare il superamento, operato dall'articolo 19 della legge n. 262, del regime speciale *antitrust* nel settore bancario stabilito in precedenza dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990: l'abolizione della competenza esclusiva della Banca d'Italia sulle intese restrittive e sugli abusi di posizione dominante, e la sua riconduzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché la creazione di una competenza congiunta tra quest'ultima e la stessa Banca per quanto riguarda le operazioni di concentrazione coinvolgenti banche, incide infatti su uno degli strumenti essenziali per il governo del settore creditizio, e sul ruolo che attraverso di esso l'Istituto ha svolto nell'orientare lo sviluppo del sistema bancario nazionale.

Sotto il secondo profilo, le disposizioni, sempre contenute nell'articolo 19 del provvedimento, concernenti l'organizzazione della Banca d'Italia, relative alla collegialità dei provvedimenti, alla durata ed al meccanismo di nomina del Governatore e degli altri membri del Direttorio, alla motivazione, trasparenza e forma degli atti, nonché alla composizione proprietaria, hanno mutato in maniera radicale il volto della Banca, e sono potenzialmente in grado di incidere anche sulle modalità di esercizio dei poteri che essa ha mantenuto.

A tale ultimo riguardo occorre segnalare come, proprio in forza di tali innovazioni, si sia avviato il processo di adeguamento dello statuto della Banca d'Italia ai contenuti dell'articolo 19, previsto dal comma 9 del medesimo articolo. Infatti, nella riunione del 27 luglio 2006, il Consiglio

superiore dell'Istituto ha approvato un progetto di riforma dello statuto, sul quale la Banca centrale europea ha già espresso un parere ampiamente positivo, che sarà nuovamente esaminato dal Consiglio superiore e che sarà successivamente sottoposto all'approvazione dell'Assemblea ordinaria dei partecipanti e, quindi, all'autorità governativa ai fini dell'approvazione definitiva con decreto del Presidente della Repubblica.

Le modifiche allo statuto vigente proposte in tale progetto, oltre a recepire le previsioni legislative in materia di collegialità delle decisioni ed attribuzione al Direttorio delle decisioni a rilevanza esterna, di durata in carica di tutti i componenti del Direttorio, nonché di nomina e revoca del Governatore, prevedono l'ampliamento a cinque membri della composizione del Direttorio, la previsione della possibilità che, in casi di necessità ed urgenza, taluni atti siano adottati da singoli componenti del Direttorio stesso, la delegabilità alle strutture amministrative della Banca del potere di emanare taluni provvedimenti non discrezionali, la revisione delle competenze del Consiglio superiore e l'attribuzione a quest'ultimo di compiti di vigilanza sull'andamento della gestione <sup>(308)</sup>, la soppressione del Comitato dello stesso Consiglio superiore, la fissazione di una durata massima del mandato dei consiglieri superiori (quindici anni) e dei sindaci (dodici anni), nonché l'introduzione di una norma transitoria in base alla quale gli attuali componenti del Direttorio diversi dal Governatore cessano dall'incarico dopo dodici anni di permanenza, al fine di rispettare il disposto dell'articolo 19, comma 7, della legge n. 262, che prevede un'articolazione nel tempo delle relative scadenze <sup>(309)</sup>.

La legge n. 262 ha inoltre contribuito a intensificare e rafforzare la cooperazione tra la Banca d'Italia e le altre autorità, anche su aspetti non direttamente interessati dall'intervento normativo. In particolare, sono in corso di completamento un protocollo d'intesa con la CONSOB per stabilire il contributo che la Banca fornirà all'esame dei prospetti informativi relativi all'emissione di titoli bancari, ed un protocollo, sempre con la CONSOB, con il quale definire le modalità di accesso di quest'ultima alla centrale dei rischi <sup>(310)</sup>.

La valutazione rispetto alle innovazioni recate in materia dalla legge n. 262 si presta a giudizi molto variegati: da un lato, infatti, alcuni interpreti rilevano come le norme relative alla *governance* della Banca d'Italia realizzino solo in parte gli obiettivi di maggiore efficienza gestionale e migliore *accountability* delle scelte di vigilanza, sia in quanto manca, nella legge, una puntuale specificazione dei criteri di trasparenza ed una indicazione di regole che consentano di assicurare l'autonomia degli organi di amministrazione della Banca, sia in quanto l'opzione normativa

fatta dal legislatore lascia ancora irrisolta la questione relativa alla proprietà dell'Istituto, prestandosi al tempo stesso a soluzioni future che potrebbero determinare un controllo politico sull'attività della Banca potenzialmente assai pericoloso <sup>(311)</sup>.

Per altro verso, altri commentatori hanno contestato l'impostazione di fondo delle disposizioni relative al riassetto della vigilanza, lamentando come la legge n. 262 abbia fallito l'obiettivo fondamentale di sciogliere i nodi fondamentali del sistema finanziario italiano, nella misura in cui essa non affronta la questione della riforma della funzione di vigilanza in sé considerata, ma punta piuttosto a riformare l'organizzazione di una delle autorità di vigilanza. Secondo questa impostazione, il dibattito sulle disfunzioni dell'attività di vigilanza si sarebbe eccessivamente polarizzato sulla riorganizzazione della Banca d'Italia, anziché porsi il problema di allocare nel miglior modo possibile la funzione di vigilanza <sup>(312)</sup>. Da tale impostazione discenderebbero, secondo tale tesi, una serie di soluzioni normative inutili o erronee, che indurrebbero a giudicare complessivamente la legge come un esempio di resistenza istituzionale all'innovazione economica <sup>(313)</sup>.

In una prospettiva più generale, si può tuttavia rilevare come, sia pure nei limiti richiamati, la legge n. 262 abbia consentito di compiere importanti passi avanti verso una più razionale ripartizione delle competenze delle autorità, in direzione di una ripartizione per finalità che affidi, tendenzialmente, alla CONSOB la tutela della trasparenza e della correttezza, ed alla Banca d'Italia la garanzia della sana e prudente gestione <sup>(314)</sup>. Tali miglioramenti sono derivati non solo dalle disposizioni che hanno esplicitamente modificato il riparto di competenze tra le autorità, ma anche da quelle norme che, incidendo sulla disciplina sostanziale di alcuni strumenti finanziari, hanno indirettamente inciso sugli ambiti di competenze delle autorità: è il caso delle modifiche al TUF apportate dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 262, che, attraendo i prodotti finanziari emessi dalle banche nell'ambito di applicazione degli obblighi informativi e di trasparenza previsti dal TUF in materia di sollecitazione al pubblico risparmio, ha conseguentemente esteso a tali prodotti il potere di vigilanza della CONSOB <sup>(315)</sup>.

Nel medesimo senso si indirizza la scelta di ricondurre all'AGCM i poteri *antitrust* in materia bancaria, sia pure con taluni cautele relative alla valutazione delle operazioni di concentrazione, assicurando in tal modo una separazione istituzionale nel perseguimento dei distinti obiettivi della stabilità del sistema finanziario e dello sviluppo concorrenziale di tale mercato.

Accanto a tali elementi positivi occorre peraltro evidenziare come l'intervento legislativo non abbia tratto fino in fondo le conseguenze logiche di questa impostazione <sup>(316)</sup>: da un lato, infatti, permane, nei settori assicurativo e dei fondi pensione, un approccio per soggetti, essendo state mantenute le autorità settoriali competenti alla vigilanza di tali comparti; dall'altro, residuano molte sovrapposizioni tra le funzioni svolte dalle autorità, che determinano prescrizioni non sempre coerenti tra loro e duplicazioni di oneri per gli operatori <sup>(317)</sup>.

Sotto un altro profilo merita evidenziare come la legge n. 262 abbia aperto talune questioni, per le quali non ha individuato una soluzione normativa definitiva: il riferimento corre innanzitutto alla cruciale questione della proprietà della Banca d'Italia. A tale riguardo, oltre a richiamare, in termini comparatistici, il panorama delle altre banche centrali, che vede la compresenza di modelli a proprietà interamente pubblica (Francia e Germania), di modelli a proprietà mista (Austria, Belgio), e di modelli in cui la proprietà è totalmente nelle mani di banche private (il Federal Reserve System degli USA), si può segnalare come l'assetto normativo in merito debba tenere conto di tre esigenze principali: assicurare alla Banca risorse finanziarie sufficienti a poter svolgere i propri compiti senza subire condizionamenti esterni; garantire l'assoluta impermeabilità delle attività di vigilanza rispetto agli interessi dei soggetti sottoposti alla vigilanza stessa; escludere influenze politiche nelle scelte tecniche di vigilanza <sup>(318)</sup>.

Sul piano del metodo, si può ritenere che l'approdo cui è giunto il legislatore della legge n. 262 fosse in qualche modo scritto nelle vicende che ne hanno caratterizzato l'esame parlamentare: se si volesse infatti sintetizzare visivamente l'andamento della discussione in quella sede, occorrerebbe, con riferimento alla tematica in discussione, tracciare un grafico caratterizzato da forte oscillazioni, in corrispondenza delle molteplici inversioni di tendenza rispetto a molti aspetti qualificanti, e dall'accelerazione impressa nell'ultima fase alle decisioni concernenti la Banca d'Italia. Come testimoniato, tra l'altro, dal susseguirsi di testi unificati adottati dalle Commissioni riunite, gli equilibri politici di volta in volta raggiunti su molte questioni sono infatti apparsi spesso assai precari, ed hanno subito radicali ribaltamenti di prospettiva, risultando pertanto assai difficile definire, come sarebbe stato necessario per portare a compimento un intervento riformatore di tale portata, un impianto normativo sostanzialmente stabile nei suoi principi cardine, sul quale compiere successivi affinamenti.

Tale circostanza non costituisce naturalmente un'eccezione, né, di per sé, una patologia delle dinamiche di decisione parlamentare, i cui svi-

luppi non sono, e non possono essere, esclusivamente il frutto di un processo razionale di produzione delle norme, ma ha costituito, nel caso specifico, un ostacolo evidente ed oggettivo alla realizzazione di una riforma che rivisitasse nel suo complesso un sistema di vigilanza i cui limiti sono stati più volte evidenziati da esponenti dei diversi schieramenti politici.

Peraltro, i ripensamenti e le inversioni di tendenza nelle quali si è lungamente dibattuto il lavoro parlamentare su questa materia costituiscono a loro volta il segnale di un problema più grave, rappresentato dalla grande difficoltà del sistema politico nel suo complesso, degli schieramenti politici contrapposti e, a volte, dei singoli gruppi politici, a trovare al proprio interno una sintesi unificante sugli aspetti più delicati.

In questo senso il tentativo, che si è segnalato nei primi mesi dell'esame in sede referente durante la prima lettura alla Camera, di raggiungere un accordo cosiddetto «*bipartisan*» su un testo elaborato esclusivamente in sede parlamentare, se, in astratto, avrebbe potuto rappresentare il metodo corretto per avviare una prospettiva di riforma su temi di interesse generale per il paese, ha finito per ridursi ad un semplice strumento tattico per tentare di eludere le divisioni interne agli schieramenti politici, condannato perciò al fallimento.

Anche in questo caso, tuttavia, non sarebbe intellettualmente corretto imputare al sistema politico l'incapacità di giungere a quelle decisioni che, in astratto ed *a priori*, si ritengano irrinunciabili, in quanto è proprio il consenso, in un sistema democratico, a costituire la condizione di esistenza di ogni decisione politica, la quale, in assenza di tale consenso, semplicemente, non può darsi <sup>(319)</sup>.

Nel caso specifico si può dunque affermare che, nonostante l'apparente unanimità circa l'esigenza di porre rimedio alle deficienze dell'azione di vigilanza evidenziatesi in occasione degli scandali finanziari degli ultimi anni, e nonostante l'ampia condivisione circa i limiti dell'attuale assetto «misto», le forze politiche fossero in realtà profondamente divise sulle ricette normative da porre in essere per sanare tali patologie, non sussistendo dunque in quel momento le condizioni necessarie per giungere ad una revisione complessiva del sistema.

Un'ulteriore considerazione che può trarsi dalla lettura dei resoconti parlamentari riguarda la stretta connessione, emersa in alcuni momenti, tra le questioni relative al controllo di alcuni segmenti del sistema bancario italiano e gli orientamenti assunti dal dibattito su talune questioni.

Anche tale circostanza non è, di per sé, sorprendente, laddove si consideri che il legislatore è chiamato normalmente a rispondere alle evolu-

zioni della realtà ed alle esigenze che nascono al di fuori della sfera politica, come testimoniato dal fatto che, a fronte di un dibattito almeno decennale circa le prospettive di riforma del sistema di vigilanza, l'iniziativa di un intervento legislativo in materia è stata determinata dalla concreta emergenza determinata dagli scandali finanziari che hanno coinvolto i gruppi Cirio e Parmalat.

Fatta tale premessa, appare tuttavia significativo che, in questo caso, gli equilibri politici su alcuni punti delicatissimi del provvedimento, uno su tutti, le disposizioni relative alla struttura di vertice della Banca d'Italia ed alle competenze in materia di *antitrust* bancario, siano mutati in brevissimo tempo, in una concatenazione assai stretta con le vicende esterne che ha dato in alcuni casi alle decisioni parlamentari un ritmo ed un sapore quasi «emergenziale», certamente dettato anche dall'esigenza di giungere all'approvazione del provvedimento prima dell'imminente chiusura della legislatura. Tale circostanza ha reso di per sé problematico elaborare una riforma organicamente stabile del settore, lasciando inevitabilmente aperte molte questioni relative al modello di vigilanza da adottare nell'ordinamento italiano.

### 8.3 - *Prospettive future*

Al di là delle valutazioni sul contenuto e sugli effetti della legge n. 262, occorre registrare come il dibattito sulle tematiche relative agli assetti di vigilanza sui mercati risulti tuttora aperto, come testimoniato, oltre che dagli interventi della pubblicistica e della dottrina in materia, da alcune iniziative parlamentari e governative che potrebbero preludere ad ulteriori interventi legislativi in materia.

A livello parlamentare si deve ricordare l'avvio, da parte della 6<sup>a</sup> Commissione finanze e tesoro del Senato, di un'indagine conoscitiva, deliberata all'unanimità dalla Commissione, sulle questioni attinenti all'attuazione della legge n. 262, programmaticamente finalizzata, tra l'altro, ad elaborare proposte di modifica normativa sulla struttura e l'articolazione delle autorità di controllo dei mercati finanziari <sup>(320)</sup>.

Sul piano delle iniziative del Governo si possono richiamare le dichiarazioni del Ministro dell'economia, Padoa-Schioppa, il quale, nell'esprimere una valutazione sostanzialmente positiva sugli obiettivi della legge n. 262, ha segnalato l'esigenza di «applicare con piena coerenza il criterio della divisione per finalità» <sup>(321)</sup> delle competenze delle autorità di vigilanza, cui ha fatto seguito l'istituzione, presso il Ministero dell'e-

conomia, di un gruppo di lavoro chiamato ad elaborare proposte normative volte a realizzare pienamente tale obiettivo.

Il primo frutto di tale iniziativa è stata la predisposizione di uno schema di decreto legislativo <sup>(322)</sup> che apporta modifiche al TUB, al TUF, alla legge n. 287 del 1990 ed alla stessa legge n. 262, cui dovrebbe far seguito la presentazione alle Camere di un disegno di legge che intervenga in termini più organici sugli assetti di competenza delle autorità finanziarie.

Per quanto riguarda lo schema di decreto legislativo, esso risulta predisposto ai sensi della delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 43 della legge n. 262, ai fini dell'adeguamento del TUB, del TUF e delle altre leggi speciali alle disposizioni della stessa legge n. 262 e del necessario, conseguente coordinamento normativo.

I limiti, piuttosto ristretti, della norma di delega impediscono di per sé che il decreto legislativo in parola possa operare modifiche di sistema alla distribuzione delle competenze tra le autorità, realizzando quella radicale riforma del modello di vigilanza che sembra essere nelle intenzioni del Governo <sup>(323)</sup>.

In ogni caso lo schema di decreto, oltre ad apportare una serie di modifiche puntuali al TUB, al TUF ed al codice civile, che non appare meritevole approfondire in questa sede, sostanzialmente volte a realizzare adeguamenti tecnici nella formulazione delle disposizioni <sup>(324)</sup>, a coordinarne il contenuto con la normativa comunitaria <sup>(325)</sup>, a sciogliere incoerenze e difficoltà interpretative che possano pregiudicare l'applicabilità di alcune previsioni normative <sup>(326)</sup>, ovvero a rafforzare l'efficacia della nuova disciplina <sup>(327)</sup>, interviene su taluni aspetti importanti delle innovazioni recate all'assetto delle competenze dalla legge n. 262, in particolare per quanto riguarda il regime *antitrust* nel settore bancario.

In primo luogo, gli articoli 2 e 4 dello schema di decreto legislativo rivedono radicalmente il nuovo meccanismo introdotto dai commi 12 e 13 dell'articolo 19 della legge n. 262 per l'applicazione della normativa *antitrust* alle operazioni di concentrazione coinvolgenti banche.

Infatti, mediante la soppressione dei commi 12, 13 e 14 del citato articolo 19 <sup>(328)</sup>, viene eliminata la norma, già oggetto di diverse critiche, secondo cui i provvedimenti in merito adottati da parte della Banca d'Italia e dell'Autorità garante della concorrenza devono confluire in un unico atto, la quale viene sostituita da una previsione, contenuta nella nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990 <sup>(329)</sup>, in base alla quale le valutazioni rispettivamente spettanti alla Banca d'Italia (per gli aspetti di sana e prudente gestione) ed all'AGCM

(per gli aspetti relativi alla concorrenzialità del mercato) sono adottati mediante distinti provvedimenti.

La riscrittura del comma 5 dell'articolo 20 della legge n. 287 chiarisce inoltre alcuni dubbi interpretativi immediatamente avanzati dai primi commentatori della legge n. 262 circa l'ambito di applicazione della normativa recata dal comma 12 dell'articolo 19: come richiamato in precedenza, la formulazione letterale della disposizione poteva infatti indurre a ritenere che il meccanismo di autorizzazione congiunta si applicasse non solo alle operazioni di concentrazione bancaria rilevanti, ma anche a tutte le operazioni di acquisizione di banche, estendendo dunque impropriamente la competenza dell'AGCM anche ad operazioni non incidenti sugli assetti concorrenziali del mercato. Le modifiche apportate dallo schema di decreto eliminano tale dubbio interpretativo, specificando che la valutazione dell'AGCM si estende solo alle operazioni di acquisizione del controllo di banche che costituiscano concentrazione soggetta a comunicazione preventiva.

L'articolo 2, comma 1, lettera *d*), dello schema di decreto introduce inoltre nel citato articolo 20 della legge n. 287 del 1990 i nuovi commi *5-bis* e *5-ter*, i quali trasferiscono all'AGCM il potere, attualmente attribuito alla Banca d'Italia dal comma 5 del medesimo articolo 20, di autorizzare temporaneamente, su richiesta della Banca d'Italia, intese restrittive della concorrenza, quando ciò risponda strettamente ad esigenze di funzionalità del sistema dei pagamenti <sup>(330)</sup>; le nuove disposizioni estendono altresì tale potere autorizzatorio anche alle operazioni di concentrazione riguardanti banche o gruppi bancari che determinino o rafforzino una posizione dominante sul mercato, nella misura in cui ciò sia strettamente necessario a garantire la stabilità di uno o più dei soggetti coinvolti nella concentrazione.

Al fine di razionalizzare la sistemazione dell'articolo 20 della legge n. 287, la lettera *a*) del comma 1 introduce in tale articolo un nuovo comma *3-bis*, contenente il principio generale secondo cui, qualora le intese restrittive della concorrenza, gli abusi di posizione dominante o le operazioni di concentrazione riguardino imprese rientranti in settori vigilati da più autorità, ciascuna di queste ultime adotta i provvedimenti di propria competenza.

La lettera *e*) abroga, infine, per ragioni di coordinamento con le modifiche appena descritte, i commi 7 ed 8 dell'articolo 20 della legge n. 287.

In secondo luogo l'articolo 1, comma 5, dello schema di decreto sostituisce l'articolo 129 del TUB, semplificandone molto la formulazione

ed eliminando i poteri regolatori, interdettivi ed informativi sulle emissioni ed offerte in Italia di valori mobiliari ora attribuiti alla Banca d'Italia, alla quale residua, nella nuova versione proposta dalla norma, la sola facoltà di richiedere ai soggetti emittenti o offerenti in Italia, dati ed informazioni a carattere consuntivo sugli strumenti finanziari emessi o offerti in Italia, nonché su quelli emessi o offerti all'estero da soggetti italiani, per mere finalità conoscitive sull'evoluzione di tali prodotti.

Tale disposizione, che interviene su una tematica oggetto, nel corso dell'esame della legge n. 262, di numerose formulazioni normative, nessuna delle quali era peraltro stata compresa nel testo approvato, ribalta in qualche modo l'impostazione del dibattito sviluppatosi in quella sede, sopprimendo ogni sorta di vaglio preventivo della Banca d'Italia sulle emissioni di strumenti finanziari, in un'ottica di ripartizione funzionale che punta a riconoscere alla CONSOB tutte le competenze relative alla trasparenza di tali strumenti e che elimina le sovrapposizioni della vigilanza e ne riduce gli oneri <sup>(331)</sup>.

Una certa rilevanza per l'assetto generale di vigilanza, in particolare sotto il profilo del coordinamento tra le autorità, riveste inoltre la lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto, la quale sostituisce il comma 2 dell'articolo 2 del TUB, al fine di specificare che il presidente del CICR (cioè il Ministro dell'economia e delle finanze) può, a fini consultivi, invitare alle riunioni del Comitato i presidenti delle altre autorità competenti <sup>(332)</sup>, nelle occasioni in cui vengano trattati argomenti attinenti alle materie loro attribuite, relativi a profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario.

Tale previsione, che ha suscitato un certo interesse nei commenti di stampa immediatamente successivi alla sua predisposizione <sup>(333)</sup>, non sembra avere portata particolarmente innovativa, in quanto sostanzialmente finalizzata, come indica la stessa relazione illustrativa dello schema di decreto, a dare sanzione legislativa alla prassi, già invalsa *de facto*, di consentire la partecipazione alle riunioni del CICR, oltre che della Banca d'Italia, anche, in casi specifici, di altre autorità di vigilanza: la norma sembra più che altro riferita al presidente della CONSOB (che in alcune occasioni ha già presenziato a tale consesso) ovvero all'ISVAP o alla COVIP, mentre i riferimenti alla stabilità complessiva, alla trasparenza ed all'efficienza non paiono attagliarsi all'AGCM.

Ulteriori modifiche alla legge n. 262 sono recate dai commi 2 e 3 dell'articolo 4 dello schema di decreto legislativo.

Il comma 2 contiene emendamenti l'articolo 24, relativo ai procedimenti delle autorità per l'adozione di procedimenti individuali: in primo

luogo, nel comma 1 è eliminato il principio secondo cui i procedimenti sanzionatori delle autorità possono essere avviati anche su denuncia di parte (previsione che comporta l'obbligo di avviare automaticamente il procedimento stesso in presenza della denuncia), sostituendolo con la possibilità, per le autorità, di tenere conto degli esposti presentati da soggetti interessati, ai fini dell'istruzione del procedimento stesso; inoltre, al comma 5, vengono integrati i riferimenti normativi recati da questa disposizione, al fine di chiarire che la deroga alla generale competenza del TAR del Lazio sui provvedimenti sanzionatori emanati dalle autorità si estende anche alle sanzioni irrogate dalla CONSOB per gli abusi di mercato, mantenendo dunque anche per tali atti la competenza della corte di appello; infine, viene introdotto un nuovo comma 6-*bis*, il quale precisa che i componenti ed i dipendenti delle autorità sono responsabili solo dei danni cagionati da atti e comportamenti caratterizzati da dolo o colpa grave.

Il comma 3 interviene invece sul dettato dell'articolo 25, in materia di competenza delle condizioni contrattuali delle assicurazioni, abrogando il comma 2, il quale contiene un riferimento ad una disposizione ormai abrogata dal codice delle assicurazioni.

In sintesi, sebbene lo schema di decreto legislativo non rechi modifiche alla legge n. 262 tali da innovarne l'impostazione complessiva, e non sia, a maggior ragione, in grado di instaurare un nuovo modello di vigilanza, uno degli aspetti di maggiore interesse di tale intervento normativo risiede nello spirito che, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, informerebbe alcune delle disposizioni dello schema: quello di «concorrere a sviluppare, in modo chiaro e coerente, il disegno sotteso alla riforma del 2005, volto a garantire e riaffermare, in ambito finanziario, una ripartizione delle funzioni tra autorità di vigilanza ispirata al criterio della finalità (anziché per prodotto)»<sup>(334)</sup>.

Al di là dell'effettiva rispondenza di una siffatta affermazione al concreto dato normativo, tale rilievo può a sua volta indurre ad una considerazione prospettica sul quadro più generale nel quale si inserisce la legge n. 262: sebbene la legge non abbia operato una radicale trasformazione del sistema di vigilanza sui mercati finanziari, e sebbene si possa dubitare sul fatto che le soluzioni da essa indicate in materia di vigilanza rispondano ad un disegno riformatore del tutto coerente, occorre ribadire come essa rappresenti il primo intervento legislativo ad aver posto (o, almeno, tentato di porre) in discussione non solo singoli aspetti delle competenze delle autorità, ma il modello complessivo della vigilanza vigente nel nostro ordinamento, e come essa possa costituire il

punto di partenza per ulteriori sviluppi normativi orientati verso l'istituzione di un assetto di vigilanza più univoco e coeso.

Oltre il merito specifico dei suoi contenuti, la discussione sulla legge n. 262 ha rappresentato infatti la prima occasione in cui tale tematica, in precedenza relegata alle sole elaborazioni teoriche della dottrina o della pubblicistica specializzata, è divenuta patrimonio del dibattito politico in una posizione centrale, avviando un processo di ripensamento della vigilanza finanziaria che è ancora in corso, come testimoniato dalla predisposizione dello schema di decreto legislativo correttivo appena richiamato e dall'intenzione, preannunciata dal Governo, di presentare un disegno di legge con ulteriori modifiche al sistema, segnatamente per passare da un modello di vigilanza misto ad un modello per finalità.

Non è dunque possibile esprimere fin d'ora una valutazione compiuta sugli esiti di tale processo, il cui eventuale completamento richiederebbe comunque un ampio lasso di tempo.

La costruzione per stratificazioni normative successive degli ordinamenti di vigilanza non deve essere del resto considerata un'anomalia; al contrario, come evidenziato in precedenza nella descrizione di alcuni sistemi di vigilanza, essa rappresenta una costante delle dinamiche normative in materia, legata sia alla estrema complessità che hanno raggiunto i sistemi finanziari e, conseguentemente, le attività necessarie ad assicurare la vigilanza pubblicistica sul loro funzionamento, sia alla necessità, che si pone al legislatore ed agli stessi organismi vigilanti, di seguire i rapidi e continui processi di evoluzione dei mercati.

### *Note*

(<sup>1</sup>) È opportuno sottolineare, in via preliminare, come l'utilizzo della nozione «mercati finanziari» non costituisca una mera clausola di stile, ma stia ad indicare la pluralità delle attività riconducibili in tale ambito, tra le quali si possono citare: lo svolgimento di attività bancaria e creditizia; la prestazione di servizi di investimento in senso stretto; l'attività assicurativa; l'attività di raccolta di risparmio a fini previdenziali. Tali attività, sebbene tendano verso una sempre maggiore interdipendenza, costituendo sotto certi aspetti un «mercato» unitario,

nel quale agiscono operatori polifunzionali ed in cui i relativi prodotti si pongono in molti casi in un rapporto di concorrenza reciproca, vengono tuttavia realizzate attraverso tecniche industriali ed organizzative tuttora distinte, che pongono problemi regolatori e di vigilanza ben diversi. L'elemento unificante, che consente di guardare ad esse (almeno parzialmente) in un'ottica comune, è costituito dall'utilizzo di una medesima risorsa: il capitale finanziario, ovvero, in una dimensione macroeconomica, il risparmio.

(2) Su questi aspetti vedi, tra gli altri, AMOROSINO S., «I modelli delle vigilanze pubblicistiche sui mercati finanziari», in *Bancaria*, 2005, n. 3, p. 34.

(3) Con il termine «efficienza» non ci si intende riferire ad un concetto di efficienza esterna al mercato, riferita alla desiderabilità, in termini sociali, degli assetti allocativi e redistributivi derivanti dal funzionamento dei meccanismi di mercato, quanto, piuttosto, alla capacità del mercato stesso di fornire a tutti gli operatori il massimo contributo informativo, consentendo loro di perseguire, stanti i vincoli dati, gli obiettivi da essi razionalmente formulati sulla base delle loro propensioni individuali. In questo senso l'efficienza del mercato sarà misurata sostanzialmente dalla sua completezza, trasparenza, liquidità, nonché dalla presenza di una struttura normativa ed istituzionale che gli consenta di costituire un «*plain level field*» per tutti gli attori in gioco.

(4) Con il termine di «stabilità» ci si riferisce, con particolare riferimento alla realtà dei mercati finanziari, alla presenza di condizioni, anche di natura regolamentare/istituzionale, che prevengano o impediscano, per quanto possibile, il verificarsi di squilibri sistemici («*shock*») tali da mettere a rischio la continuità nell'ordinato funzionamento dei mercati stessi.

(5) AMOROSINO S., «I modelli delle vigilanze pubblicistiche sui mercati finanziari», *op. cit.*, p. 35.

(6) Si intende qui solo richiamare il tema, evidentemente ben più impegnativo e complesso, relativo alla distinzione, nell'ambito delle «regole del gioco» con cui gli operatori devono fare i conti, fra vincoli «interni» al mercato, derivanti dalle condizioni fisiche, storiche, culturali, ambientali, tecnologiche nelle quali il mercato vive, e vincoli «esogeni», frutto di una decisione sociale.

(7) Per un approccio generale a tale impegnativa tematica vedi DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», in CONSOB, *Quaderni di finanza*, 1998, pp. 10-12.

(8) DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», *op. cit.*, pp. 12-14.

(9) A tale riguardo assume rilevanza non solo la regolazione dei rapporti tra le autorità di vigilanza e gli organi parlamentari, governativi, amministrativi e giurisdizionali, ma anche il livello di responsabilità, intesa nel senso più ampio di controllabilità e misurabilità («*accountability*»), delle autorità stesse nei confronti dell'autorità politica, e del mercato nel suo complesso, relativamente al loro operato, nonché le modalità attraverso le quali tale responsabilità può essere fatta valere.

<sup>(10)</sup> Per una sintetica panoramica dei modelli di vigilanza vedi DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», *op. cit.*, pp. 14-21; AMOROSINO S., *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>(11)</sup> In realtà può porsi fondatamente il dubbio se tale modello, per il suo carattere evidentemente residuale, costituisca di per sé un modello o non sia piuttosto solo il «contenitore» nel quale collocare, a meri fini di compiutezza sistematica, tutte quelle esperienze di regolazione pubblica dei mercati finanziari che sfuggono ad una categorializzazione stringente. Tuttavia, proprio la relativa indeterminazione di tale «contenitore» può aiutare a ribadire il carattere necessariamente euristico e non prescrittivo di ogni modellizzazione in materia

<sup>(12)</sup> In questo senso l'atteggiarsi dell'assetto di vigilanza nei diversi paesi viene da alcuni posto in rapporto con il livello di sviluppo delle attività finanziarie, e con il peso relativo di tali attività rispetto alla formazione del prodotto interno lordo; AMOROSINO S., *op. cit.*, p. 38.

<sup>(13)</sup> Si è, ad esempio, tentato di ricavare alcune correlazioni tra il grado di evoluzione dei mercati finanziari ed il modello di vigilanza adottato, nonché sui differenti costi di regolazione derivanti dai diversi assetti di vigilanza adottati; vedi CARMASSI J., «La regolamentazione e i costi della vigilanza sui mercati mobiliari», in DI GIORGIO G. e DI NOIA C. (a cura di), *Intermediari e mercati finanziari*, Bologna, 2004.

<sup>(14)</sup> Vedi AMOROSINO S., *ibidem*.

<sup>(15)</sup> Per quanto riguarda l'Europa, un potente motore di accelerazione della generale tendenza all'integrazione finanziaria è, ad esempio, costituito dall'adozione della moneta unica; FILOSA R., «Regolamentazione e vigilanza sulle istituzioni e i mercati finanziari: accentramento al livello europeo?», in *Rivista Bancaria*, n. 2/2002, pp. 24-25.

<sup>(16)</sup> Per gli Stati Uniti il divieto, posto nel 1933 dal *Glass-Steagall Act*, per le banche operanti nel settore del credito, di operare anche nell'attività di investimento, è stato eliminato con il *Gramm-Leach-Bliley Act* del 1999, il quale ha, tra l'altro, autorizzato la costituzione delle *Financial holding companies* (FHC), conglomerati finanziari operanti nei settori dell'intermediazione creditizia e finanziaria e delle assicurazioni; per l'Italia il superamento della segmentazione normativa dell'attività bancaria stabilita dalla legge bancaria del 1936 (regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375) è stato definitivamente realizzato con il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB) di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

<sup>(17)</sup> Tra gli esempi più significativi e recenti di tale produzione normativa si possono citare, per gli Stati Uniti, il *Sarbanes - Oxley Act* del 2002, per la Gran Bretagna, la *Financial Services and Market Act*, per la Francia, la *Loi de Sécurité Financière*, per la Germania, la *Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz*.

<sup>(18)</sup> Si vedano, ad esempio, i *Principles of corporate governance* elaborati dall'American law Institute, il *City Code on takeovers and mergers* redatto dal London stock exchange, i Principi di governo societario emanati dall'OCSE, il

Codice di autodisciplina elaborato dal comitato per la *corporate governance* di Borsa italiana.

(<sup>19</sup>) Sulla commistione tra regola giuridica e regola etica di cui sarebbero espressione i codici di autoregolamentazione, vedi, tra gli altri, ROSSI G., *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano, 2006, pp. 39-44, secondo il quale il ricorso, da parte della norma giuridica, ad un fondamento etico esterno ad essa costituirebbe espressione di un vero e proprio «fallimento» del diritto nel regolare efficacemente i processi di mercato.

(<sup>20</sup>) Si vedano, ad esempio, le prescrizioni, contenute in taluni codici di autoregolamentazione, relative alla presenza nei consigli di amministrazione di consiglieri indipendenti ed alla creazione di *audit committee*, rese obbligatorie, per la quotazione sui mercati regolamentati degli USA, dai regolamenti emanati dalla Security Exchange Commission (SEC) il 25 aprile 2003, in applicazione del *Sarbanes - Oxley Act*, nonché le norme di cui all'articolo 14, comma 1, lettera *m*), della legge n. 262 del 2005, che prescrive, alle società per azioni quotate, di diffondere annualmente informazioni sull'adesione a codici di comportamento e sull'osservanza dei relativi impegni, affidando alla CONSOB il compito di vigilare sulla veridicità delle informazioni diffuse e sull'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, stabilita dall'articolo 36 della stessa legge n. 262, nei confronti degli esponenti societari che divulgano o lasciano divulgare false informazioni circa l'adesione della società a tali codici di comportamento.

(<sup>21</sup>) Ogni Stato dell'Unione dispone di uno State banking department (SBD), al quale è affidata la supervisione, nel rispettivo ambito territoriale, sulle banche e gli altri operatori finanziari.

(<sup>22</sup>) La motivazione storica della nascita della SEC risiede, com'è noto, nell'esigenza di predisporre un più efficace strumento di controllo sui mercati finanziari a seguito delle catastrofiche esperienze legate al crollo della Borsa del 1929 ed alla conseguente depressione degli anni '30; per una panoramica generale dell'evoluzione del sistema finanziario degli USA dagli inizi del '900 fino al 1970 vedi, tra gli altri, MARCKHAM J.W., *A financial history of the United States*, M.E. Sharpe, 2002.

(<sup>23</sup>) La rotazione delle nomine è conformata in maniera tale da assicurare che ogni anno (il 5 luglio) scada il termine di durata in carica di un componente; la normativa prevede inoltre che non più di tre membri possano appartenere alla stessa parte politica.

(<sup>24</sup>) Tali obblighi sono stati introdotti principalmente dal *Securities Act* del 1933 a carico di tutti soggetti, interni o esteri, che collochino strumenti finanziari negli Stati Uniti, ad eccezione delle emissioni riservate ad un numero limitato di investitori, ovvero di limitato ammontare, e degli strumenti emessi da autorità municipali, statali o federali.

(<sup>25</sup>) La ripartizione territoriale di tali uffici è la seguente: Northeast Regional Office, Boston District Office, Philadelphia District Office, Southeast Regional Office, Atlanta District Office, Midwest Regional Office, Central Regional Office, Fort Worth District Office, Salt Lake District Office, Pacific Regional Office, San Francisco District.

(26) Anche in questo caso la creazione di meccanismi di controllo, a livello federale, sul settore dei derivati è storicamente connessa all'esigenza concreta di reagire a fenomeni di crisi, nella specie legati alle manipolazioni a carattere speculativo sul prezzo dei grani registratesi nel corso della recessione agricola seguita alla Prima Guerra mondiale. L'originario assetto di vigilanza sul settore, sancito dal *Futures Trading Act* del 1921 con la creazione della Grain Futures Administration, è precedente all'istituzione della stessa SEC, ma ha subito nel corso degli anni importanti modificazioni, attraverso la trasformazione della Grain Futures Administration nella Commodity Exchange Authority (CEA), fino all'istituzione della CFTC; per un quadro generale sull'evoluzione del sistema di vigilanza negli USA, in una prospettiva comparatistica, vedi MARCKHAM J.W., «Super regulator: a comparative analysis of securities and derivatives regulation in the United States, the United Kingdom and Japan», in *Brooklyn Journal of International Law*, 2003, n. 2, pp. 338-341.

(27) È il caso, ad esempio, della mancanza, nella disciplina dei mercati dei derivati, delle previsioni in materia di assicurazione pubblica dei risparmiatori contro i rischi di insolvenza degli intermediari previste dal *Securities Investor Protection Act* del 1970, ovvero dell'assenza di una disciplina in materia di *insider trading*.

(28) Ancora una volta a seguito di dinamiche economiche concrete, nella specie legate all'incremento dei prezzi causato dalla guerra del Vietnam e dallo *shock* petrolifero dei primi anni '70, che ha indotto il massiccio utilizzo, in funzione antinflattiva, di derivati su beni rifugio quali l'oro, al passaggio dal *gold standard* al sistema dei cambi fluttuanti, che ha costituito la base per la nascita di un mercato dei derivati sui tassi di cambio, ed alla accresciuta volatilità dei prezzi, che ha favorito la nascita di derivati sui tassi di interessi e sugli indici azionari; MARCKHAM J.W., *op. cit.*, pp. 346-347.

(29) Testimoniato, ad esempio, dall'introduzione, anche nel settore dei derivati, delle regole, mutate da quelle stabilite dalla SEC, in materia di capitale minimo netto degli intermediari in derivati e delle previsioni a tutela dei risparmiatori, e dall'attribuzione alla CFTC dei più ampi poteri di «*enforcement*» della normativa già riconosciuti alla SEC.

(30) È il caso della controversia relativa all'autorizzazione alla negoziazione di derivati su alcune tipologie di titoli pubblici, rilasciata dalla CFTC in contrasto con la SEC, e dell'ammissione alla negoziazione di derivati su indici azionari rilasciata dalla CFTC nel 1982.

(31) I cosiddetti «*Shad-Johnson Accords*», intercorsi nel 1982 tra i presidenti delle due agenzie.

(32) È il caso, ad esempio, della competenza congiunta sui contratti «*futures*» relativi a singoli titoli azionari, sancita dal *Commodity Futures Modernization Act* del 2000.

(33) In particolare, sono state ricondotte alla competenza della SEC il NASDAQ, tutti gli strumenti finanziari quotati, nonché le società finanziarie ed i consulenti finanziari che gestiscano un ammontare significativo di capitale investito.

<sup>(34)</sup> Il primo riconoscimento legislativo del ruolo degli SROs è contenuto nel *Securities Exchange Act* del 1934.

<sup>(35)</sup> La giustificazione storica di tale scelta risiederebbe principalmente nel mancato coinvolgimento del settore assicurativo nel crollo dei mercati finanziari del 1929, che portò, come ricordato in precedenza, alla istituzione della SEC; la ragione della sostanziale immunità delle compagnie assicurative da tale crisi risiederebbe a sua volta nel divieto, imposto a queste ultime a partire dall'inizio del '900 dalla maggior parte degli Stati, a seguito di alcuni abusi, di svolgere attività in titoli; vedi MARCKHAM J.W., «Super regulator: a comparative analysis of securities and derivatives regulation in the United States, the United Kingdom and Japan», *op. cit.*, pp. 323-324.

<sup>(36)</sup> Secondo il *McCarran-Ferguson Act* del 1945.

<sup>(37)</sup> È il caso di prodotti previdenziali a carattere misto, come le cosiddette «*variable annuities*», le quali, prevedendo che il versamento della rendita in favore del soggetto beneficiario sia connesso al flusso di reddito derivante da valori mobiliari sottoscritti dallo stesso beneficiario, sono state dichiarate sottoposte alla disciplina sui valori mobiliari a seguito di alcune sentenze della Corte suprema (SEC *v.* United Benefit Life Ins. Co. - 1967; SEC *v.* Variable Annuity Life Ins. Co. - 1959).

<sup>(38)</sup> Si era trattato in particolare di fenomeni di collocamento presso il pubblico di strumenti finanziari complessi, ad alto rischio, il cui andamento negativo ha determinato ingenti perdite per un altissimo numero di risparmiatori; vedi al riguardo ESPOSITO L., «I rischi e gli obiettivi della vigilanza finanziaria. Il caso della *Financial Services Authority britannica*», in *Bancaria*, n. 1/2005, p. 79.

<sup>(39)</sup> Si può ricordare che, nel sistema antecedente alla riforma, un ruolo fondamentale nella vigilanza sui mercati finanziari era attribuito alla Bank of England, la quale esercitava tradizionalmente tale funzione ricorrendo principalmente, almeno fino all'emanazione del *Banking Act* del 1979, a forme di supervisione informali, fondate soprattutto sul cosiddetto potere di «*moral suasion*» nei confronti dei soggetti vigilati; inoltre la legislazione britannica in materia era caratterizzata da un approccio che lasciava ampio spazio all'azione di autoregolazione svolta da organizzazioni rappresentative degli operatori («*self regulatory organizations* – SROs»), quali ad esempio il London Stock Exchange e la Securities and Futures Authority; per una panoramica sull'evoluzione della vigilanza nel Regno Unito vedi MARCKHAM J.W., «Super regulator: a comparative analysis of securities and derivatives regulation in the United States, the United Kingdom and Japan», *op. cit.*, pp. 373-381.

<sup>(40)</sup> A tale proposito occorre ricordare che, non aderendo il Regno Unito all'Unione monetaria europea, rimangono incardinate presso le autorità nazionali tutte quelle funzioni di politica monetaria che, nei paesi dell'area dell'euro, sono state invece trasferite alla Banca centrale europea.

<sup>(41)</sup> Che era assegnata, prima della riforma, rispettivamente, alla Bank of England ed al Department of Trade and Industry.

(42) Ad esclusione del settore del credito al consumo, su cui è responsabile l'Office of Fair Trading.

(43) Per un numero totale di soggetti vigilati pari a circa 29.000 persone giuridiche («*firms*») ed a circa 165.000 persone fisiche. Fonte: FSA.

(44) Sulle funzioni della FSA vedi CONSOLI G. e DE SANTIS I., *Ruolo e funzioni della Financial Services Authority*, Rapporto LUISS-Ceradi, 2003; SANTOBONI F. e VINCIONI A., «La vigilanza sui sistemi finanziari in Europa. Analisi comparativa», in *Rivista Bancaria*, n. 3/2002, pp. 43-46.

(45) Il bilancio della FSA per il 2006/2007 è fissato in 267 milioni di sterline. Fonte: FSA.

(46) Compresa l'ammissione alla quotazione sui mercati anglosassoni riconosciuti («*Recognized Investment Exchange*»), affidata alla divisione denominata UK Listing Authority.

(47) La LSF ha peraltro ridotto da tredici a dodici il numero dei componenti della CECEI, a seguito della fusione della Commission des Opérations de Bourse (COB) e del Conseil des marchés financiers (CMF) nell'AMF.

(48) Relativa al rispetto delle norme sull'autorizzazione all'esercizio dell'attività ed al controllo sulla struttura proprietaria dei soggetti bancari.

(49) Concernente il controllo sul rispetto dei requisiti patrimoniali richiesti alle banche.

(50) La LSF ha lasciato intatte la competenza e le regole di funzionamento della CB, la cui composizione è passata da sei a sette membri, essendo entrato a farvi parte di diritto il presidente della neoistituita Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance (CCAMIP).

(51) L'attribuzione di personalità giuridica autonoma ad un'autorità amministrativa indipendente costituisce una novità nell'ordinamento francese, nel cui ambito tali autorità sono considerate alla stregua di semplici articolazioni dell'Esecutivo, e costituisce dunque un segnale significativo della volontà del legislatore di assicurare all'AMF piena indipendenza sotto l'aspetto finanziario, contabile e giuridico, permanendo comunque sotto la tutela del potere esecutivo; COQUELET M.L., «Brèves remarques à propos d'une fusion attendue: la création de l'autorité des marchés financiers», in *Petites affiches*, novembre 2003, n. 228, p. 10.

(52) RAMEUX G., «L'Autorité des marchés financiers», in *Petites affiches*, novembre 2003, n. 228, p. 12.

(53) Articolo L. 621-1 del *Code monétaire et financier* (nella sua nuova formulazione).

(54) Occorre a tale proposito segnalare come la Commission des finances del Senato avesse espresso l'avviso che anche la vigilanza prudenziale dovesse essere ricondotta sotto l'egida dell'AMF, ma come il Governo abbia respinto tale ipotesi, in ragione del carattere di riservatezza della vigilanza prudenziale, che male si attaglierebbe ad un'autorità la cui finalità principale è quella di assicurare la trasparenza nella trasmissione delle informazioni al mercato ed ai risparmiatori.

tori; vedi COQUELET M.L., «Brèves remarques à propos d'une fusion attendue: la creation de l'autorité des marchés financiers», *op. cit.*, p. 7.

<sup>(55)</sup> COQUELET M.L., «Brèves remarques à propos d'une fusion attendue: la creation de l'autorité des marchés financiers», *op. cit.*, p. 9.

<sup>(56)</sup> In particolare, il presidente rappresenta in giudizio l'AMF ed ha la facoltà di chiedere la sospensione dalla quotazione degli strumenti finanziari; vedi al riguardo RAMEUX G., «L'Autorité des marchés financiers», *op. cit.*, p. 14.

<sup>(57)</sup> COQUELET M.L., *op. cit.*, p. 8; RAMEUX G., «L'Autorité des marchés financiers», *op. cit.*, p. 13.

<sup>(58)</sup> Ai sensi dell'articolo L. 621-30 del *Code monétaire et financier*.

<sup>(59)</sup> La LSF non è invece intervenuta sul settore previdenziale, che è soggetto ad una regolamentazione autonoma ed è sottoposto alla responsabilità del Ministero degli affari sociali.

<sup>(60)</sup> Ai sensi degli articoli da L. 413-4 a L. 413-6 del *Code des assurances*, che ripetono sostanzialmente il contenuto degli articoli da L. 612-4 a L. 612-6 del *Code monétaire et financier*.

<sup>(61)</sup> Competenti rispettivamente per il settore assicurativo e per quello della previdenza complementare.

<sup>(62)</sup> In particolare, tra la CB e la CCAMIP e tra queste e la CEA, tra quest'ultima e la CECEI, nonché tra la Commission des sanctions dell'AMF, la CB e la CCAMIP.

<sup>(63)</sup> La quale costituisce un'autorità indipendente finanziata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>(64)</sup> Per un'analisi dei principi ispiratori della riforma e delle questioni ancora aperte vedi CASSOU P. H., «La réforme des autorités des secteurs de la banque et de l'assurance prévue par la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière», in *Petites affiches*, novembre 2003, n. 228, pp. 18-20 e 22-23.

<sup>(65)</sup> Entrata in vigore il 1° maggio 2002.

<sup>(66)</sup> MEISTER E., *Central bank involvement in banking supervision*, Intervento alla Conferenza del Centre for European economic research e dell'Arbeitskreis europäische integration, 2003, pp. 9-10.

<sup>(67)</sup> SANTOBONI F., VINCIONI A., «La vigilanza nei sistemi finanziari in Europa. Analisi comparativa», in *Rivista bancaria*, 2002, n. 3, p. 52.

<sup>(68)</sup> SANTOBONI F., VINCIONI A., *op. cit.*, p. 53.

<sup>(69)</sup> Occorre ricordare a questo riguardo che la legge bancaria tedesca (KWG) disciplina in maniera minuziosa l'attività degli istituti di credito, lasciando spazi assai limitati alla normazione secondaria ed alla discrezionalità in questo campo dell'autorità di vigilanza; DI CAPUA C., «Il sistema bancario tedesco», in *Quaderno di ricerche dell'Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari Luigi Einaudi*, n. 56, 2003, p. 95.

(70) Cosiddetti modelli «istituzionali», o «sezionali» o «per mercati».

(71) DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», in *op. cit.*, 1998, pp. 21-23.

(72) In questo senso vedi DI NOIA C. e PIATTI L., *op. cit.*, p. 33, e la bibliografia ivi citata.

(73) La «lettura» del sistema di vigilanza italiano che qui si segue è improntata all'interpretazione datane da DI NOIA C. e PIATTI L., *op. cit.*, p. 34.

(74) Articolo 5 del decreto legislativo n. 385 del 1993, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB).

(75) Occorre a tale riguardo segnalare come il TUB non espliciti, tra gli obiettivi generali della vigilanza, quelli della trasparenza e correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati e di tutela dei risparmiatori, limitandosi a disciplinare, agli articoli 116-129, gli aspetti relativi alla trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché, agli articoli 96-96-ter, quelli afferenti ai sistemi di garanzia dei depositanti.

(76) Articolo 20 della legge n. 287 del 1990.

(77) Di cui agli articoli 2 e 3 del TUB.

(78) Articolo 5, comma 3, del decreto legislativo n. 58 del 1998, recante il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF).

(79) Articolo 5, comma 2, del TUF; occorre a tale riguardo ricordare che la competenza in materia di autorizzazione all'esercizio dei servizi di investimento da parte delle banche spetta comunque alla Banca d'Italia, e che la presenza, su tali operatori, di una vigilanza per soggetti accanto ad una vigilanza per finalità determina alcuni inconvenienti, di cui lo stesso legislatore si è reso conto, prevedendo, al comma 5 del già citato articolo 5 del TUF, il coordinamento tra la Banca d'Italia e la CONSOB.

(80) Con l'esclusione delle banche, le quali, come appena ricordato, sono sottoposte anche per questo aspetto alla vigilanza della Banca d'Italia.

(81) In particolare, al ministro sono riconosciuti poteri normativi in materia di fissazione di requisiti di onorabilità degli esponenti degli intermediari non bancari e degli operatori del mercato mobiliare, nonché, in particolari ipotesi, poteri autorizzatori e sanzionatori.

(82) Le competenze dell'UIC in materia si limitano, peraltro, alla verifica dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco ed all'esercizio di attività di vigilanza informativa e ispettiva (articolo 106, comma 6, TUB).

(83) Si vedano, in particolare, con riferimento ai mercati regolamentati, le competenze in materia di trasparenza, ordinato svolgimento delle negoziazioni, tutela dei risparmiatori e vigilanza sulle società di gestione attribuite in via generale alla CONSOB dagli articoli 73 e 74 del TUF, nonché la competenza sui mercati non regolamentati assegnata alla stessa CONSOB dall'articolo 78 del TUF.

<sup>(84)</sup> Mentre manca una norma generale sulle competenze della Banca d'Italia relative alla stabilità dei mercati, tale attribuzione può essere desunta dalle disposizioni del TUF che affidano alla Banca poteri in materia di sistemi di indennizzo (articolo 59), compensazione, liquidazione e garanzia delle operazioni (articoli 69 e 70), nonché dalle disposizioni che riconoscono all'Istituto la vigilanza sui mercati all'ingrosso di titoli di Stato (articolo 76) e sugli scambi organizzati di fondi interbancari (articolo 79).

<sup>(85)</sup> Si segnalano peraltro, in questo settore, anche casi nei quali la linea di demarcazione della competenza tra la CONSOB e la Banca d'Italia appare assai meno chiara, ad esempio per quanto riguarda la vigilanza sui sistemi di compensazione, liquidazione e garanzia, affidata ad entrambe le autorità dall'articolo 77 del TUF, nonché la vigilanza sulle società di gestione accentrata, affidata anche in questo caso congiuntamente dall'articolo 82 del TUF.

<sup>(86)</sup> Ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 252 del 2005.

<sup>(87)</sup> Così DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», *op. cit.*, p. 35.

<sup>(88)</sup> La dottrina prevalente ritiene ormai che la Banca d'Italia abbia carattere di ente pubblico titolare di una funzione pubblica, ma non di organo statale, mentre risulta controverso l'inquadramento dell'Istituto tra gli enti strumentali; sul punto vedi COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna, 2001, 3<sup>a</sup> ed., p. 121, e la bibliografia ivi citata.

<sup>(89)</sup> In questo senso vedi COSTI R., *op. cit.*, p. 148.

<sup>(90)</sup> C'è chi ritiene che il rilievo sancito in sede costituzionale alla tutela del risparmio avrebbe determinato un'implicita costituzionalizzazione delle autorità indipendenti operanti in tale settore, in particolare per quanto riguarda la Banca d'Italia; vedi DI NOIA C. e PIATTI L., *op. cit.*, p. 56, e la bibliografia ivi citata.

<sup>(91)</sup> In relazione, rispettivamente, ai compiti di gestione delle riserve in valuta per la Banca d'Italia, ed ai compiti di vigilanza sugli intermediari finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 106 TUB, di prevenzione antiriciclaggio e di analisi statistica.

<sup>(92)</sup> Esiste peraltro incertezza in dottrina circa la natura politica o amministrativa del CICR: sul dibattito in merito vedi COSTI R., *op. cit.*, pp. 98-107.

<sup>(93)</sup> In particolare, i componenti della CONSOB e dell'ISVAP durano in carica cinque anni, mentre quelli della COVIP quattro e quelli dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sette.

<sup>(94)</sup> In particolare, i componenti della CONSOB sono nominati con D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio stesso; i componenti dell'ISVAP sono nominati con D.P.R., su proposta del Ministro dell'Industria, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; i componenti della COVIP sono nominati con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia.

(<sup>95</sup>) Le cui decisioni erano approvate con D.P.R. promosso dal Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri.

(<sup>96</sup>) Con riferimento a tale tematica occorre rilevare come parte della dottrina generalmente sostenga il nesso tra autonomia finanziaria ed indipendenza delle autorità; esistono peraltro anche motivazioni a sostegno della tesi secondo cui il finanziamento a carico del mercato potrebbe costituire, almeno in alcuni casi, un ostacolo all'autonomia delle stesse autorità, ad esempio nella misura in cui la previsione di contributi proporzionali al fatturato dei soggetti vigilati potrebbe legare l'andamento e l'efficacia della vigilanza agli andamenti congiunturali del mercato di riferimento, rendendo i controlli meno attenti proprio nella fase in cui essi dovrebbero essere più accurati; sul dibattito in dottrina in merito vedi DI NOIA C. e PIATTI L., *op. cit.*, pp. 60-62.

(<sup>97</sup>) Le cui peculiari caratteristiche rendono tuttavia difficile equipararla, senza alcuna distinzione, alla generale categoria delle autorità indipendenti: in questo senso COSTI R., *op. cit.*, p. 126; non manca peraltro un autorevole indirizzo dottrinario che nega addirittura alla Banca d'Italia la qualifica di autorità indipendente: MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, p. 49.

(<sup>98</sup>) Il raggiungimento di tale livello di autonomia è in realtà il risultato di un lungo processo di evoluzione normativa, che ha visto i suoi snodi fondamentali, sul piano della vigilanza, nella devoluzione delle relative funzioni dall'Ispettorato per la tutela del risparmio e la tutela del credito alla Banca d'Italia, operata dagli articoli 1 e 2 del D. Lgs. C.P.S. n. 691 del 1947, e nell'eliminazione, ad opera del TUB, del potere di direzione del CICR sulla Banca stabilito in precedenza dall'articolo 13 della legge bancaria del 1936; sul piano delle competenze di politica monetaria, nelle previsioni della legge n. 82 del 1992, che ha rimesso integralmente alla Banca la determinazione del tasso ufficiale di sconto, ed in quelle della legge n. 483 del 1993, che ha eliminato le anticipazioni in favore del Tesoro sul conto corrente intrattenuto tra quest'ultimo e la Banca stessa. Sottolinea l'evoluzione che ha portato la Banca ad assumere la natura di autorità indipendente AMATO G., «Le Autorità indipendenti nella costituzione economica», in *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità indipendenti, Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2, p. 6.

(<sup>99</sup>) L'articolo 108 del Trattato UE e l'articolo 7 dello statuto del SEBC impegna i Governi dei singoli Stati membri a non cercare di influenzare i membri e gli organi decisionali delle banche centrali nazionali; l'articolo 14.2 dello statuto del SEBC stabilisce la durata minima (cinque anni) ed i casi nei quali è ammissibile la revoca dei governatori delle banche centrali, a tutela della loro indipendenza.

(<sup>100</sup>) Per quanto riguarda la CONSOB, tale autonomia si esplica nell'assenza di alcun potere di direzione del Ministro dell'economia, che può solo formulare valutazioni, e rispetto al quale la Commissione ha il solo obbligo di fornire informazioni sugli atti ed eventi di maggior rilievo, nonché di trasmettere i dati richiesti.

(<sup>101</sup>) Per quanto riguarda l'ISVAP, l'articolo 4, primo comma, della legge n. 576 del 1982 prevede che l'Istituto svolga le proprie funzioni di vigilanza nel-

l'ambito delle linee di politica assicurativa determinate dal Governo; per quanto riguarda la COVIP, l'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo n. 252 del 2005 prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali eserciti l'attività di alta vigilanza sul settore della previdenza complementare, mediante l'adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di direttive generali alla COVIP stessa.

(102) Fino al 1994 la CONSOB era integralmente finanziata dallo Stato; per l'ISVAP le entrate sono costituite quasi integralmente dal contributo di vigilanza a carico delle imprese di assicurazione di cui all'articolo 67, primo comma, del D.P.R. n. 449 del 1959, recante il testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private; per la COVIP è prevista la devoluzione di parte del gettito del contributo di solidarietà, previsto dall'articolo 9-bis del decreto-legge n. 103 del 1991 a valere sulle contribuzioni a carico del datore di lavoro destinate a finalità di previdenza complementare.

(103) A tale riguardo occorre peraltro ricordare che la legge n. 20 del 1994 ha eliminato il controllo a consuntivo sui rendiconti delle autorità indipendenti, sostituendolo con il solo controllo successivo sulla gestione, venendo in qualche modo incontro alle critiche espresse (ad esempio nella relazione annuale della CONSOB per il 1995) nei confronti della precedente modalità di controllo contabile, che veniva considerata limitativa dell'autonomia delle autorità stesse in materia di amministrazione e di spesa.

(104) Pubblicato in Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 25; su di esso vedi le considerazioni di DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma», *op. cit.*, pp. 52-53.

(105) Vedi DI NOIA C. e PIATTI L., *op. cit.*, p. 45.

(106) Il documento è pubblicato in CONSOB, *Quaderni di finanza*, 1997, n. 23, Atti del convegno su *La regolamentazione dei mercati finanziari: problemi attuali e prospettive*.

(107) L'indagine, deliberata il 18 dicembre 2003 dalla Commissione finanze e tesoro del Senato e l'8 gennaio 2004 dalle Commissioni finanze ed attività produttive della Camera, traeva sostanzialmente spunto dagli scandali finanziari che avevano travolto i gruppi Cirio e Parmalat, al fine di analizzare le carenze nella normativa e negli assetti di vigilanza, che ne avevano favorito il verificarsi in termini così gravi. Essa si è protratta dal 15 gennaio al 20 febbraio 2004, e si è conclusa con l'approvazione di due documenti conclusivi, di contenuto pressoché identico, approvati rispettivamente dalle Commissioni finanze ed attività produttive della Camera il 18 marzo 2004 e dalle Commissioni finanze e tesoro ed industria del Senato il 24 marzo 2004.

(108) SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio*, Documento conclusivo, in Atti dell'indagine, vol. II, p. 380.

(109) SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del ri-*

*sparmio, Resoconto stenografico dell'audizione del Ministro del 15 gennaio 2004, in Atti dell'indagine, vol. I, pp. 36-38.*

<sup>(110)</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, Documento conclusivo, in Atti dell'indagine, vol. II, pp. 382-385.*

<sup>(111)</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, Documento conclusivo, in Atti dell'indagine, vol. II, p. 383.*

<sup>(112)</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, Documento conclusivo, in Atti dell'indagine, vol. II, pp. 406-407.*

<sup>(113)</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, Documento conclusivo, in Atti dell'indagine, vol. II, p. 407.*

<sup>(114)</sup> Data dell'avvio dell'esame in sede referente da parte delle Commissioni riunite VI finanze e X attività produttive della Camera.

<sup>(115)</sup> Data dell'approvazione definitiva della legge n. 262.

<sup>(116)</sup> C. 2436 Armani (AN), C. 4543 Benvenuto (DS), C. 4551 Lettieri (Margherita), C. 4586 La Malfa (Misto-Repubblicani), C. 4622 Diliberto (PDCI), C. 4639 Fassino (DS), C. 4746 Antonio Pepe (AN), C. 4747 Letta (Margherita), C. 4785 Lettieri (Margherita), C. 4971 Cossa (Misto), C. 5294 Grandi (DS).

<sup>(117)</sup> C. 4705 e C. 5179-ter.

<sup>(118)</sup> Articolo 128 TUB.

<sup>(119)</sup> Articolo 145 TUB e articolo 195 TUF.

<sup>(120)</sup> Articolo 14, comma 4, TUB.

<sup>(121)</sup> Articolo 45 TUB.

<sup>(122)</sup> COSTI R., «L'assetto della vigilanza sul mercato finanziario nei progetti di riforma», in *Giurisprudenza commerciale*, Settembre-Ottobre 2004, p. 1050.

<sup>(123)</sup> Per una prima valutazione sull'impostazione dei progetti di legge che intervenivano sul sistema delle autorità di vigilanza, COSTI R., «L'assetto della vigilanza sul mercato finanziario nei progetti di riforma», *op. cit.*, pp. 1048-1052.

<sup>(124)</sup> Rispettivamente presidenti della Commissione finanze e della Commissione attività produttive.

<sup>(125)</sup> Rispettivamente relatori per la Commissione finanze e per la Commissione attività produttive.

<sup>(126)</sup> Nella seduta delle Commissioni del 23 marzo 2004, su cui vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 23 marzo 2004, pp. 17-19.

(<sup>127</sup>) Consegnata alle Commissioni nella seduta del 1° aprile 2004, pubblicata in allegato al resoconto sommario; CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 1° aprile 2004, pp. 34-43.

(<sup>128</sup>) Nella seduta del 6 aprile 2004.

(<sup>129</sup>) Appare opportuno segnalare come sia la relazione sopra richiamata sia la proposta appena citata contenessero soluzioni alternative per quanto riguarda il meccanismo di nomina e la durata del Governatore della Banca d'Italia e dei componenti delle altre autorità di vigilanza sul settore finanziario, la collegialità delle decisioni, ed il riassetto delle competenze delle autorità stesse; per il testo della proposta si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 aprile 2004, pp. 12-73.

(<sup>130</sup>) Nella seduta del 4 maggio 2004; per il testo della proposta si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 4 maggio 2004, pp. 16-56.

(<sup>131</sup>) Nella seduta del 5 maggio 2004; per il testo del testo unificato si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 maggio 2004, pp. 15-54.

(<sup>132</sup>) Protrattosi per ben tredici sedute, dal 3 marzo al 5 maggio 2004.

(<sup>133</sup>) Si vedano, a tale riguardo, a scopo puramente esemplificativo, le posizioni critiche assunte dall'on. Alfiero Grandi (DS) e dall'on. Pietro Armani (AN) sull'opportunità di focalizzare l'intervento legislativo sui poteri della Banca d'Italia, riportate rispettivamente in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 22 aprile 2004, pp. 7-9 ed in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 aprile 2004, pp. 7 e 11.

(<sup>134</sup>) L'emendamento sostituiva integralmente l'articolo 1 del testo unificato, prevedendo che il 20 per cento dei componenti dei consigli di amministrazione fosse riservato a liste espressione di azionisti di minoranza, ovvero ad amministratori indipendenti; per il testo dell'emendamento e per il dibattito insorto in occasione della sua approvazione vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 30 giugno 2004, p. 31 e pp. 27-30.

(<sup>135</sup>) Testimoniano del passo intrapreso dal Presidente della Camera le dichiarazioni del presidente della VI Commissione, Giorgio La Malfa, riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 luglio 2004, pp. 37-38.

(<sup>136</sup>) Il Comitato ristretto si riunì due volte, il 7 e l'8 luglio 2004.

(<sup>137</sup>) Per una sintetica cronaca delle vicende successive all'approvazione dell'emendamento 1.18 si vedano ancora le considerazioni del presidente della VI Commissione, riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 15 luglio 2004, pp. 10-11.

(<sup>138</sup>) Per il testo degli emendamenti vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 15 luglio 2004, pp. 14-25.

(<sup>139</sup>) Succeduto nell'incarico all'on. Tremonti, il quale si era dimesso il 3 luglio 2004.

(<sup>140</sup>) Sulle considerazioni circa le difficoltà a procedere nell'*iter* dei provvedimenti, di cui si prese atto anche in occasione di un ulteriore incontro tra il Presidente della Camera, il Ministro dell'economia, i presidenti delle due Commissioni ed i relatori, e sulla necessità di un maggiore coinvolgimento del Governo nell'esame parlamentare si vedano in particolare le dichiarazioni svolte dai presidenti delle Commissioni riunite, riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 luglio 2004, pp. 21-25.

(<sup>141</sup>) In questo senso si vedano le lucide considerazioni del presidente della VI Commissione, Giorgio La Malfa, riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 luglio 2004, p. 25.

(<sup>142</sup>) Vedi il *Resoconto stenografico* dell'audizione, 28 ottobre 2004, p. 13.

(<sup>143</sup>) *Resoconto stenografico* dell'audizione, 28 ottobre 2004, pp. 13-14.

(<sup>144</sup>) *Resoconto stenografico* dell'audizione, 4 novembre 2004, p. 10.

(<sup>145</sup>) Rispetto alla versione del 9 novembre, pubblicata in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 novembre 2004, pp. 16-46, la riformulazione dell'11 novembre, pubblicata in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 11 novembre 2004, pp. 10-40, presentava alcune modifiche di coordinamento.

(<sup>146</sup>) Si veda, in particolare, CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2004, p. 11.

(<sup>147</sup>) Il nuovo testo unificato adottato è pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2004, pp. 15-45.

(<sup>148</sup>) Tale modifica riprendeva sostanzialmente il contenuto dell'emendamento 59.200 dei relatori, illustrato in precedenza.

(<sup>149</sup>) Laddove l'articolo 40 del testo unificato del 5 maggio ne prevedeva il trasferimento alla neoistituita AMEF.

(<sup>150</sup>) Vedi il resoconto della relativa seduta di esame, pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 gennaio 2005, pp. 15-16.

(<sup>151</sup>) Nella seduta del 20 gennaio 2005.

(<sup>152</sup>) Ulteriormente dimostrata dalla decisione dei relatori, espressa dal relatore per la X Commissione, Saglia (appartenente al medesimo gruppo politico

del presentatore dell'emendamento Armani 23.2), di rimettersi alla valutazione delle Commissioni sui due emendamenti; vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 gennaio 2005, p. 22.

(<sup>153</sup>) Nella seduta del 20 gennaio 2005.

(<sup>154</sup>) Ancora nella seduta del 20 gennaio 2005.

(<sup>155</sup>) Tali poteri consistono nella possibilità di individuare (comma 1) le caratteristiche e l'importo delle emissioni o delle offerte in Italia di valori mobiliari esteri che possono essere effettuate liberamente (senza obbligo di prospetto informativo); di richiedere (comma 3) agli emittenti informazioni integrative sulle emissioni o offerte non liberamente effettuabili, in aggiunta al generale obbligo di comunicazione gravante su di esse; di vietarne o differirne l'esecuzione (comma 4); di individuare tipologie di operazioni sottratte agli obblighi di comunicazione o soggette a forme di comunicazione semplificate (comma 6); di richiedere ai soggetti emittenti o offerenti segnalazioni consuntive sui valori collocati in Italia o emessi da soggetti italiani (comma 7).

(<sup>156</sup>) Sempre nella seduta del 20 gennaio 2005.

(<sup>157</sup>) Nella seduta del 18 gennaio 2005.

(<sup>158</sup>) Anche in quest'ultimo caso si può segnalare la coincidenza tra proposte emendative presentate da componenti di gruppi politici appartenenti ad opposti schieramenti.

(<sup>159</sup>) Vedi a questo riguardo la dichiarazione di voto resa, a nome di tutti i gruppi di opposizione, dall'on. Mauro Agostini (DS), resocontata in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 17 febbraio 2005, p. 11.

(<sup>160</sup>) Nella seduta del 2 marzo 2005.

(<sup>161</sup>) Può essere interessante segnalare come il Comitato dei diciotto delle Commissioni finanze ed attività produttive, chiamato a formulare il parere delle due Commissioni sugli emendamenti presentati in Assemblea, ancora nella stessa mattina del 2 marzo 2005, avesse deciso di rimettersi all'Assemblea sui due emendamenti in questione, fatto questo che comportò anche una controversia di carattere procedurale in ordine alla discrasia tra parere espresso dai relatori e decisioni assunte dal Comitato, su cui vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 2 marzo 2005, 595<sup>a</sup> seduta, pp. 82-87.

(<sup>162</sup>) Riportato in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 2 marzo 2005, 595<sup>a</sup> seduta, pp. 80-98.

(<sup>163</sup>) Che pure certamente, come dimostrato dalle considerazioni addotte dall'on. Nesi nel corso della discussione (in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 2 marzo 2005, *cit.*, pp. 91-92), possono militare anche in favore del mantenimento in capo alla Banca d'Italia della competenza *antitrust* sul settore bancario.

(<sup>164</sup>) Senza entrare minimamente nel merito di tale vicenda basti ricordare, in questa sede, come il controllo della Banca nazionale del lavoro risultasse conte-

so, in quella fase, tra il gruppo bancario spagnolo Banco Bilbao Vizcaya Argentina, alcuni soggetti componenti del patto di sindacato della stessa Banca ed il gruppo assicurativo UNIPOL, mentre il controllo della Banca Antonveneta costituiva oggetto di uno scontro tra il gruppo bancario olandese ABN AMRO e la Banca popolare di Lodi (poi trasformatasi in Banca popolare italiana).

<sup>(165)</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 2 marzo 2005, 595<sup>a</sup> seduta, pp. 80-82.

<sup>(166)</sup> Nella seduta del 2 marzo 2005.

<sup>(167)</sup> Riportata in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 2 marzo 2005, 595<sup>a</sup> seduta, pp. 98-104.

<sup>(168)</sup> Laddove il sottosegretario all'economia Magri, rappresentante del Governo, espresse parere favorevole.

<sup>(169)</sup> Per un totale di undici sedute, più una seduta dedicata alle repliche dei relatori, Maurizio Eufemi (UDC) e Giuseppe Semeraro (AN), nonché del rappresentante del Governo.

<sup>(170)</sup> Nella seduta del 6 luglio 2005.

<sup>(171)</sup> Come ricordato in precedenza, il trasferimento di tali poteri alla CONSOB era stato operato dall'approvazione di un emendamento di maggioranza (Armani 22.4) nel corso dell'esame in sede referente alla Camera.

<sup>(172)</sup> Nella seduta del 6 luglio 2005, con il parere contrario del rappresentante del Governo, sottosegretario Armosino.

<sup>(173)</sup> Nella seduta del 6 luglio 2005.

<sup>(174)</sup> Nella seduta del 6 luglio 2005.

<sup>(175)</sup> Laddove il rappresentante del Governo, sottosegretario Armosino, si era invece rimessa alla valutazione delle Commissioni.

<sup>(176)</sup> Nella seduta del 28 giugno 2005.

<sup>(177)</sup> Nella seduta del 6 luglio 2005.

<sup>(178)</sup> Nella seduta del 5 luglio 2005.

<sup>(179)</sup> Nella seduta del 5 luglio 2005.

<sup>(180)</sup> Nella seduta del 5 luglio 2005.

<sup>(181)</sup> Si vedano le considerazioni in tal senso espresse dallo stesso ministro Siniscalco in occasione dell'audizione dinanzi alle Commissioni riunite VI e X della Camera, già citate in precedenza.

<sup>(182)</sup> Presentato nel Consiglio dei ministri del 1° settembre 2005.

<sup>(183)</sup> Ancora una volta, senza entrare nel merito di tali questioni, basti ricordare, in questa sede, che, nell'ambito della contesa per il controllo della Banca Antonveneta in corso tra il gruppo ABN AMRO e la Banca popolare di Lodi, la CONSOB, il 10 maggio 2005, aveva accertato che quest'ultima aveva stipulato, con altri soggetti, un patto parasociale avente per oggetto l'acquisizione del controllo della Banca Antonveneta, in violazione dell'articolo 112 del TUF, che pre-

vede in questi casi l'obbligo di promuovere un'offerta pubblica d'acquisto, con conseguente sterilizzazione dei diritti di voto delle azioni acquisite dai pattisti; in parallelo con l'azione della CONSOB, la magistratura ordinaria aveva avviato procedimenti penali relativi alla medesima operazione, disponendo, a partire dal 1° agosto 2005, il sequestro delle azioni acquisite dai «concertisti», la sospensione dalle cariche sociali, tra agli altri, degli esponenti di vertice della stessa Banca popolare, e la notificazione di avvisi di garanzia nei confronti di numerosi soggetti a vario titolo coinvolti nella vicenda, tra i quali il Governatore della Banca d'Italia (ed il direttore della vigilanza dell'Istituto), che aveva autorizzato, il 12 luglio 2005, l'acquisizione dell'Antonveneta da parte della stessa Banca popolare. Per una articolata ricostruzione di tali eventi vedi MALAGUTTI V., ONADO M., «Andava a piedi da Lodi a Lugano. Storia della scalata alla Banca Antonveneta», in *Mercato concorrenza regole*, 2005, pp. 331-375.

(184) Per il testo integrale dell'intervento del ministro Siniscalco si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, 14 settembre 2005, 860ª seduta (antimeridiana).

(185) Si vedano, ad esempio, le considerazioni svolte, in sede di dichiarazione di voto sull'emendamento, dai senatori Morando (DS) e D'Amico (Margherita), i quali, nel dichiarare il voto contrario dei rispettivi gruppi, concordavano con l'esigenza di intervenire sugli assetti proprietari della Banca, ma contestavano la soluzione proposta dal Governo, esprimendo al tempo stesso posizioni tra loro divergenti sul tema della collegialità delle decisioni dell'Istituto.

(186) Nella seduta dell'11 ottobre 2005.

(187) In particolare, le Commissioni riunite respinsero, nelle sedute del 9 e 10 novembre 2005, tutti gli emendamenti presentati da esponenti di gruppi di opposizione, mentre gli emendamenti presentati da esponenti di gruppi di maggioranza furono tutti ritirati.

(188) In tale contesto occorre ricordare che l'on. Tremonti era nuovamente subentrato nella carica di Ministro dell'economia al prof. Siniscalco, dimessosi il 21 settembre 2005.

(189) In quell'occasione il Governo pose anche la questione di fiducia sull'emendamento 30.100, che apportava modifiche alla disciplina in materia di false comunicazioni sociali, nonché sull'approvazione dell'articolo 30, come modificato dallo stesso emendamento 30.100.

(190) La discussione in Assemblea degli articoli si svolse nelle sedute del 20, 21 e 22 dicembre 2005, giorno quest'ultimo nel quale il provvedimento fu approvato dalla Camera.

(191) La norma relativa alle intese restrittive è contenuta nell'articolo 2 della legge n. 287, quella concernente l'abuso di posizione dominante nell'articolo 3, quella in materia di deroghe al divieto di intese restrittive nell'articolo 4, e quella attinente le operazioni restrittive nell'articolo 6.

(192) Come vedremo successivamente, la norma è oggetto di una modifica piuttosto incisiva ad opera dello schema di decreto legislativo di attuazione del-

la delega per il coordinamento legislativo contenuta all'articolo 43 della stessa legge n. 262, il quale è al momento all'esame delle Commissioni parlamentari competenti.

(<sup>193</sup>) Secondo il dettato dell'articolo 4, comma 1, possono essere autorizzate le intese restrittive che migliorino le condizioni di offerta sul mercato in misura tale da determinare benefici sostanziali per i consumatori, che migliorino la concorrenzialità internazionale delle imprese e che siano connesse con aumenti della produzione, con miglioramenti qualitativi, distributivi o tecnologici della produzione stessa, a condizione che le intese non comportino l'eliminazione della concorrenza in una parte sostanziale del mercato.

(<sup>194</sup>) Previsto invece dall'articolo 20, comma 4, della legge n. 287 del 1990, per le operazioni che coinvolgono il settore assicurativo.

(<sup>195</sup>) Non abrogato dalla legge n. 262.

(<sup>196</sup>) Articolo 81, paragrafo 1 (in materia di divieto di intese restrittive), e articolo 83, paragrafo 3 (relativo alle deroghe al predetto divieto), del Trattato CE.

(<sup>197</sup>) Il cui significato, in tale contesto, non risulta peraltro ancora chiarito, come segnalato da Assonime, circolare n. 21/2006, p. 13, nota 14.

(<sup>198</sup>) L'articolo 19 del TUB prevede, al comma 1, che l'acquisizione a qualsiasi titolo di partecipazioni rilevanti in una banca e, in ogni caso, l'acquisizione di azioni o quote di banche, da chiunque effettuata, da cui discenda, tenuto conto delle azioni o quote già possedute, l'acquisizione di una partecipazione superiore al 5 per cento del capitale della banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto, debbano essere preventivamente autorizzate dalla Banca d'Italia. Ai sensi del comma 2 la Banca d'Italia autorizza preventivamente le variazioni delle partecipazioni rilevanti che comportino il superamento dei limiti dalla medesima stabiliti e, indipendentemente da tali limiti, quando le variazioni comportano il controllo della banca stessa.

Secondo il comma 3, l'autorizzazione prevista dal comma 1 è necessaria anche per l'acquisizione del controllo di una società che detiene le partecipazioni di cui al medesimo comma.

Secondo il comma 5, la Banca d'Italia rilascia l'autorizzazione quando ricorrono condizioni atte a garantire una gestione sana e prudente della banca; l'autorizzazione può essere sospesa o revocata.

Il comma 6 prevede che i soggetti i quali, anche attraverso società controllate, svolgono in misura rilevante attività d'impresa in settori non bancari né finanziari, non possono essere autorizzati ad acquisire partecipazioni quando la quota dei diritti di voto complessivamente detenuta sia superiore al 15 per cento, o quando ne consegua, comunque, il controllo della banca. A tali fini, la Banca d'Italia individua i diritti di voto e gli altri diritti rilevanti.

Secondo il comma 7, la Banca d'Italia nega o revoca l'autorizzazione in presenza di accordi, in qualsiasi forma conclusi, da cui derivi durevolmente, in capo ai soggetti indicati nel comma 6, una rilevante concentrazione di potere per la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori o dei componenti del consiglio di sorveglianza della banca, tale da pregiudicare la gestione sana e prudente della banca stessa.

Il comma 8-*bis* specifica che le autorizzazioni previste dall'articolo 19 e il divieto previsto dal comma 6 si applicano anche all'acquisizione, in via diretta o indiretta, del controllo derivante da un contratto con la banca o da una clausola del suo statuto.

<sup>(199)</sup> Ai fini della normativa *antitrust* sono considerate operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287 del 1990: a) le fusioni tra due o più imprese; b) l'acquisizione, diretta o indiretta, da parte di uno o più soggetti che abbiano il controllo di un'impresa, ovvero da parte di una o più imprese, del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese; c) la costituzione di un'impresa comune da parte di due o più imprese.

<sup>(200)</sup> L'articolo 6, comma 1, della legge n. 287 del 1990 prevede che le operazioni di concentrazione soggette a comunicazione ai sensi dell'articolo 16 della stessa legge (rientrano in tale ambito le operazioni che interessino imprese il cui fatturato totale a livello nazionale sia superiore a 500 miliardi di lire, calcolato, per le banche, in misura pari ad un decimo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine), siano sottoposte alla valutazione dell'Autorità, la quale verifica se comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Ai sensi del comma 2, l'Autorità, quando accerti che l'operazione comporta le conseguenze di cui al comma 1, vieta la concentrazione, ovvero l'autorizza prescrivendo le misure necessarie ad impedire tali conseguenze.

<sup>(201)</sup> Ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287.

<sup>(202)</sup> Di cui all'articolo 19 del TUB

<sup>(203)</sup> Articolo 19, comma 2, TUB.

<sup>(204)</sup> Articolo 19, comma 5, TUB.

<sup>(205)</sup> A tale riguardo si può ricordare che una delle ragioni principali addotte per sostenere la coincidenza, in capo alla Banca d'Italia, della competenza in materia di vigilanza di stabilità e della competenza in materia di tutela della concorrenza nel settore bancario fosse data dalla circostanza che la Banca, nello svolgimento dei propri compiti di vigilanza, aveva acquisito un grado di conoscenza dei mercati e degli intermediari tale da determinare ricadute positive sull'esercizio dei poteri di tutela della concorrenza nei medesimi mercati.

<sup>(206)</sup> Secondo alcune tesi, la coincidenza, in capo alla Banca d'Italia, dei poteri di vigilanza e dei poteri *antitrust* sul settore bancario avrebbe favorito la rimozione delle barriere all'entrata nei mercati locali del credito, l'elevazione dell'efficienza e produttività del settore creditizio nel suo complesso, e «contrastato i comportamenti imprenditoriali in grado di costituire ostacoli al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali»; in questo senso vedi DESARIO V., «Nuovi scenari per il sistema bancario tra cambiamenti macroeconomiche e innovazioni normative», intervento al seminario organizzato dall'Associazione per lo sviluppo degli studi di Banca e Borsa, Perugia, 25 marzo 2006, in *Rivista bancaria*, 2006 n. 1-2, p. 16.

<sup>(207)</sup> Si incorrerebbe, in sostanza, secondo questa impostazione, in un caso classico di *trade off* fra obiettivi di vigilanza tra loro incompatibili, che, affidati

ad un medesimo soggetto, porrebbe quest'ultimo nella necessità (o, almeno, nella possibilità) di operare una scelta tra tali obiettivi, privilegiandone uno rispetto all'altro.

(208) TESAURO G., «Il controllo *antitrust* nel settore bancario», in *Banca impresa società*, 2001, n. 3, pp. 447-450.

(209) Prevista dal citato comma 5 dell'articolo 20 della legge n. 287.

(210) Nella seduta del 5 maggio 2004.

(211) Nella seduta del 25 novembre 2004.

(212) Nella seduta del 2 marzo 2005.

(213) Nella seduta del 21 dicembre 2005, dopo che su di esso era stata posta la questione di fiducia.

(214) Vedi Assonime, circolare n. 21, *cit.*, pp. 16-17.

(215) Assonime, circolare n. 21, *cit.*, pp. 16-17.

(216) Assonime, circolare n. 21, *cit.*, pp. 17-20.

(217) SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, *Resoconto stenografico*, seduta del 23 dicembre 2005, n. 913, p. 128.

(218) Porta una serie di critiche particolarmente serrate alla disposizione MERUSI F., «Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio», in *Banca impresa società*, 2006, n. 1, pp. 10-13, il quale ritiene la soluzione farraginosa, erronea e sostanzialmente inutile, in quanto non affronta, il tema, a suo giudizio ben più decisivo, dell'integrazione tra vigilanza bancaria e vigilanza finanziaria emerso dalle disfunzioni del sistema, che avrebbe invece dovuto indurre il legislatore a prevedere un maggiore coinvolgimento della CONSOB.

(219) Assonime, circolare n. 21/2006, *cit.*, p. 19; nel medesimo senso vedi anche DESARIO V., «Nuovi scenari per il sistema bancario tra cambiamenti macroeconomiche e innovazioni normative», *op. cit.*, p. 17.

(220) Banca d'Italia, Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, anno 2005, *Considerazioni finali* del Governatore, p. 22.

(221) Assonime, circolare n. 21, 29 maggio 2006, p. 21; analogamente DESARIO V., *op. cit.*, p. 18; MERUSI F., «Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio», *op. cit.*, pp. 11-12, ritiene che il coinvolgimento, in questi termini, dell'AGCM garante risulti del tutto irrilevante per l'assetto concorrenziale del mercato bancario, ed abbia l'unico effetto di rallentare i procedimenti di acquisizione di partecipazioni bancarie.

(222) A questo riguardo appare fondata la tesi secondo cui il diniego di autorizzazione da parte di una sola autorità comporterebbe l'impossibilità di procedere all'operazione; in questo senso la circolare Assonime n. 21/2006, *cit.*, p. 21.

(223) Il tema è evidentemente connesso a quello, appena accennato, concernente l'eventuale discordanza di valutazione tra le autorità; quanto alla competenza giurisdizionale, in base al combinato disposto dell'articolo 33, comma 1,

della legge n. 287 del 1990 e dell'articolo 24, comma 5, della legge n. 262 del 2005, il ricorso dovrebbe essere proposto dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio; in questo senso la circolare Assonime n. 21/2006, *ibidem*.

(<sup>224</sup>) Su cui vedi *infra*.

(<sup>225</sup>) Per una più dettagliata analisi delle modifiche recate dallo schema di decreto si veda il capitolo 8.

(<sup>226</sup>) Tali deliberazioni riguardano: l'individuazione dei servizi da sottoporre a pubblicità; la forma e le modalità di pubblicità e conservazione degli atti; i criteri per l'indicazione dei tassi e il calcolo degli interessi, compresa la produzione d'interessi sugli interessi; la disciplina degli annunci pubblicitari (articoli 116, comma 3, e 120, comma 2, TUB); le deroghe alla forma scritta dei contratti (articolo 117, comma 2); la disciplina delle comunicazioni periodiche ai clienti e della comunicazione delle variazioni sfavorevoli apportate unilateralmente alle condizioni contrattuali (articoli 118, comma 1, e 119, comma 1); i limiti di applicabilità delle norme sul credito al consumo (articolo 121, comma 4, lettera *a*); le modalità di calcolo del tasso annuo effettivo globale per il credito al consumo e di esemplificazione di tale calcolo negli annunci pubblicitari (articoli 122, comma 2, e 123, comma 2); la misura di equa riduzione del costo del credito al consumo in caso di anticipato adempimento (articolo 125, comma 2); la determinazione delle autorità competenti per i controlli su taluni soggetti (articolo 128, comma 4).

(<sup>227</sup>) L'articolo 109, comma 4, del D.Lgs. n. 174 del 1995, recante disposizioni per l'attuazione della direttiva 92/96/CEE, in materia di assicurazione diretta sulla vita, prevede il potere di prescrivere alle imprese di fornire informazioni supplementari rispetto a quanto stabilito in via generale, qualora ciò risulti necessario alla piena comprensione degli elementi essenziali del contratto da parte del contraente.

(<sup>228</sup>) I prodotti assicurativi di cui al punto III della lettera A) della tabella contenuta nell'allegato I del decreto legislativo citato sono le assicurazioni sulla durata della vita umana, nonché le assicurazioni di nuzialità e di natalità connesse con fondi di investimento.

(<sup>229</sup>) L'articolo 34-*quater* del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, ha stabilito che le disposizioni dell'articolo 25, comma 2, si applicano a decorrere dal 17 maggio 2006, ovvero, ove previste, dall'emanazione delle relative disposizioni di attuazione da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP). In precedenza, l'articolo 1 del decreto-legge 17 gennaio 2006, n. 6 (non convertito in legge), aveva differito l'applicazione al 18 marzo 2006. La stessa disposizione era stata introdotta nell'articolo 24-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, tuttavia superato dalla norma sopra richiamata dell'articolo 34-*quater* del decreto-legge n. 4 del 2006.

(<sup>230</sup>) Il citato articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge n. 243 del 2004, recante «Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della

previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria», delega il Governo a perfezionare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali previste dall'ordinamento, e a semplificare le procedure amministrative.

(<sup>231</sup>) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni permanenti*, 25 novembre 2004, p. 35; in precedenza le Commissioni VI e X avevano adottato, il 5 maggio 2004, un testo unificato diversamente formulato, che non prevedeva una specifica previsione in materia.

(<sup>232</sup>) Si tratta dell'emendamento 21.2, presentato dai relatori onn. Gianfranco Conte (FI) e Saglia (AN), approvato dalle Commissioni riunite VI e X della Camera nella seduta del 20 gennaio 2005.

(<sup>233</sup>) A seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame in prima lettura l'articolo 21 del testo base era stato infatti rinumerato come articolo 23.

(<sup>234</sup>) CAPRIGLIONE F., «Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio», in *Banca Borsa titoli di credito*, 2006, n. 2, p. 172.

(<sup>235</sup>) CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, p. 173.

(<sup>236</sup>) L'inopponibilità del segreto d'ufficio tra tali soggetti deroga al principio generale, sancito dal comma 1 dello stesso articolo 7, secondo il quale tutte le notizie, le informazioni ed i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza, sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze e dell'autorità giudiziaria.

(<sup>237</sup>) L'articolo 7 precisa inoltre quali siano i soggetti con i quali la Banca d'Italia può scambiare informazioni, nonché le modalità e le condizioni alle quali tale scambio può avvenire.

(<sup>238</sup>) L'articolo 4 specifica i soggetti con i quali la Banca d'Italia e la CONSOB possono scambiare informazioni, subordina lo scambio di informazioni con autorità di paesi extracomunitari all'esistenza di norme in materia di segreto di ufficio e regola le ulteriori modalità di collaborazione con le autorità di altri Stati comunitari, ivi compresa la ripartizione dei compiti di ciascuna autorità, per l'esercizio della vigilanza su base consolidata nei confronti di gruppi operanti in più paesi.

(<sup>239</sup>) Solitamente raggiunte attraverso la stipula di specifici protocolli d'intesa.

(<sup>240</sup>) Così CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, p. 173.

(<sup>241</sup>) Tale trasferimento di poteri sanzionatori ministeriali alle autorità di vigilanza trova immediati precedenti in alcune recenti modifiche legislative, quali l'articolo 9, comma 2, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), che ha introdotto nel corpo del TUF un nuovo articolo 187-*septies*, a mente del quale le sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato sono applicate direttamente dalla CONSOB con provvedimento motivato, previa contestazione

degli addebiti agli interessati e valutate le deduzioni da essi presentate nei successivi trenta giorni.

Inoltre, il medesimo articolo 9 della legge n. 62 ha sostituito l'articolo 195 del TUF (che precedentemente attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze la competenza a irrogare le sanzioni, su proposta della competente autorità di vigilanza), trasferendo tale potere sanzionatorio alla Banca d'Italia o alla CONSOB, secondo le rispettive competenze.

(<sup>242</sup>) Il comma 4 dell'articolo 14 TUB, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 262, prevedeva che l'autorizzazione allo stabilimento della prima succursale di una banca extracomunitaria fosse autorizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro degli affari esteri, sentita la Banca d'Italia.

(<sup>243</sup>) L'articolo 45 TUB prevedeva, prima dell'intervento normativo operato dalla legge n. 262, che il Ministro dell'economia e delle finanze vigilasse sul fondo interbancario di garanzia (comma 1) e sulla sezione di garanzia per il credito peschereccio operante presso il fondo (comma 5), individuasse (comma 2), d'intesa con il Ministro per le politiche agricole, le operazioni alle quali si applica la garanzia del fondo, approvandone lo statuto (comma 3).

(<sup>244</sup>) Il citato articolo 145 stabiliva, nella versione previgente, che per le violazioni previste nel titolo VIII (sanzioni) del TUB, per le quali è prevista una sanzione amministrativa, la Banca d'Italia o l'UIC, nell'ambito delle rispettive competenze, dopo aver contestato gli addebiti alle persone e alla banca, alla società o all'ente interessati, e dopo aver valutato le deduzioni presentate entro trenta giorni, tenuto conto del complesso delle informazioni raccolte, proponessero l'applicazione delle sanzioni amministrative al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale provvedeva con proprio decreto motivato.

Ai sensi del comma 3, il decreto di applicazione delle sanzioni nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o direzione, dei dipendenti e di coloro che si interpongono nell'attività di credito al consumo, era pubblicato per estratto, entro il termine di trenta giorni dalla data della notificazione, a cura e spese della banca, della società o dell'ente al quale appartengono i responsabili delle violazioni, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico; il decreto di applicazione delle altre sanzioni previste, era pubblicato, per estratto, sul bollettino della Banca d'Italia previsto dall'articolo 8 del TUB.

In base al comma 10, le banche le società e gli enti ai quali appartengono i responsabili delle violazioni sono responsabili in solido con questi ultimi delle sanzioni e delle spese di pubblicità, e sono tenute ad esercitare il regresso verso i responsabili.

Contro il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze era ammessa, ai sensi dei commi da 4 a 8, opposizione alla corte di appello di Roma.

(<sup>245</sup>) L'articolo 4, ultimo comma, della legge n. 576 del 1982 prevede che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta dell'ISVAP, formulata successivamente agli adempimenti di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, applica le sanzioni con provvedimento motivato.

L'articolo 6, quarto comma, prevede che le società fiduciarie, gli agenti di cambio e ogni altro soggetto che abbia acquistato azioni ordinarie di società esercenti alcuna delle attività di cui al primo comma dell'articolo 4, debbono comunicare all'ISVAP, entro quindici giorni dalla relativa richiesta, i nomi, rispettivamente, dei mandanti fiduciari, degli acquirenti delle azioni ordinarie trasferite con la loro intermediazione o degli effettivi acquirenti. In caso di inosservanza di tale obbligo di comunicazione, il legale rappresentante della società fiduciaria, o l'agente di cambio, o l'apparente acquirente sono puniti con una sanzione amministrativa di importo pari a un sesto del valore di mercato delle azioni negoziate, irrogata, su rapporto del presidente dell'ISVAP, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

<sup>(246)</sup> In particolare, l'articolo 326 del codice prevede (comma 1) che l'ISVAP contesti gli addebiti nei confronti dei possibili responsabili delle violazioni, i quali possono (comma 2) provvedere al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria in misura ridotta, ovvero (comma 3) reclamare avverso la contestazione dinanzi alla commissione consultiva sui procedimenti sanzionatori nominata dal Ministro delle attività produttive. La commissione, ove non ritenga provata la violazione, dispone l'archiviazione della contestazione ovvero chiede l'integrazione delle risultanze istruttorie; nel caso contrario essa propone la determinazione della sanzione al Ministro delle attività produttive (comma 5), che decide con decreto dirigenziale (comma 6). Qualora i responsabili delle violazioni non procedano al pagamento in misura ridotta, ed in mancanza di reclamo avverso la contestazione, la determinazione della sanzione è proposta al ministro dall'ISVAP (comma 6).

I ricorsi avverso i decreti di irrogazione della sanzione sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (comma 7).

<sup>(247)</sup> Il decreto legislativo n. 209 è stato infatti pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 13 ottobre 2005, ed è entrato in vigore 1° gennaio 2006, mentre la legge n. 262 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 28 dicembre 2005 ed è entrata in vigore il 13 gennaio 2006: pertanto, nel periodo intercorso tra il 1° ed il 12 gennaio 2006 avrebbe potuto trovare applicazione la normativa di cui all'articolo 326 del decreto legislativo n. 209, quando tuttavia la legge n. 262 risultava già pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*.

<sup>(248)</sup> Vedi nota precedente.

<sup>(249)</sup> In questo senso Assonime, circolare n. 21/2006, *cit.*, pp. 38-39, la quale segnala come l'ISVAP abbia definito, con il regolamento n. 1/2006, le procedure per l'irrogazione delle sanzioni di propria competenza in conformità con la disciplina della legge n. 262.

<sup>(250)</sup> L'articolo 18-*bis* del D.Lgs. n. 124, nella versione precedente alle modifiche apportate dalla legge n. 262 del 2005, stabilisce che le sanzioni amministrative previste dal comma 5-*bis* del medesimo articolo 18-*bis* nei confronti di chiunque eserciti l'attività relativa alla conduzione e gestione di fondi pensione senza l'autorizzazione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sono applicate, secondo la procedura sanzionatoria di cui al titolo VIII, capo VI, del

TUB, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta della COVIP. Alla luce del trasferimento di competenze operate dal comma 4 dell'articolo 26 della legge n. 262, il potere di irrogare le sanzioni amministrative spetta ora, in questo settore, alla COVIP.

(<sup>251</sup>) Come modificato dal D.P.R. 24 aprile 1998, al fine di adattarlo alle disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di SEBC.

(<sup>252</sup>) Il ruolo svolto dalle banche centrali nazionali (BCN) all'interno del SEBC si esplica sotto un duplice profilo: per un verso, le BCN, tramite la partecipazione dei rispettivi governatori al Consiglio direttivo della BCE, sono chiamate a codeterminare la politica monetaria all'interno dell'area dell'euro; dall'altro, alle BCN viene demandata, secondo una logica di decentramento, l'esecuzione delle operazioni deliberate nell'ambito del SEBC.

In particolare, il meccanismo istituzionale che regola i rapporti all'interno del SEBC si basa sull'emanazione di indirizzi e istruzioni da parte della BCE, in conformità ai quali le BCN pongono in essere le operazioni di competenza del SEBC.

(<sup>253</sup>) Alcuni interpreti hanno espresso perplessità circa l'esigenza del legislatore di ribadire la natura pubblicistica della Banca d'Italia, osservando come essa risulti ormai da tempo pacifica: in questo senso vedi CAPRIGLIONE F., «Crisi di sistema ed innovazione normativa», *op. cit.*, p. 149; non manca tuttavia in dottrina chi ha segnalato la coesistenza, nell'ordinamento della Banca, di componenti tipicamente privatistiche, come lo svolgimento di funzioni «bancarie» ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto e l'utilizzo di strumenti negoziali per l'assolvimento dei propri compiti, e di elementi pubblicistici, quali lo svolgimento di funzioni nell'interesse della collettività nell'esercizio di poteri amministrativi attribuiti *ex lege*, che hanno indotto a ricondurre di volta in volta l'Istituto entro le figure organizzatorie dell'organo dello Stato, dell'ente parastatale, dell'ente strumentale, dell'ente pubblico, dell'ente pubblico economico, ovvero dell'autorità indipendente: vedi, tra gli altri, COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Bologna, Il Mulino, 3<sup>a</sup> ed., 2001, p. 148, che individua nella struttura organizzativa della Banca la traccia evidente di tale duplice anima, sia pure evidenziando la prevalenza delle funzioni pubbliche su quelle privatistiche.

(<sup>254</sup>) È il caso, ad esempio, della previsione dell'articolo 108 del Trattato CE secondo cui, nell'esercizio dei propri poteri, la BCE, le BCN e i singoli membri dei rispettivi organi decisionali non possono sollecitare o ricevere istruzioni dai Governi degli Stati membri, né dalle istituzioni o dagli organi comunitari. Analogamente, gli articoli 11.2, 11.4 e 14.2 dello statuto del SEBC, i quali tutelano l'autonomia del SEBC mediante la garanzia della stabilità dei componenti degli organi della BCE, prevedono un'ampia durata della loro carica (otto anni per i membri del Comitato esecutivo della BCE e almeno cinque anni per i governatori delle BCN), stabilendo regole restrittive in materia di revoca del mandato. Inoltre, il Trattato CE sancisce l'autonomia finanziaria della BCE, stabilendo che essa abbia un proprio bilancio, distinto da quello dell'Unione europea, e che al

capitale della BCE partecipino esclusivamente le BCN, con quote commisurate alla popolazione e al reddito dei rispettivi paesi.

<sup>(255)</sup> Vedi il testo unificato adottato dalle Commissioni finanze ed attività produttive della Camera il 5 maggio 2004, articoli 22 e 23.

<sup>(256)</sup> Emendamento 019.1 (testo 2) del Governo, approvato nella seduta dell'Assemblea del 6 ottobre 2005.

<sup>(257)</sup> Attualmente, oltre alla relazione annuale che il Governatore della Banca d'Italia presenta sull'esercizio annuale dell'Istituto all'Assemblea generale dei partecipanti al capitale, l'articolo 4, comma 4, del TUB, prevede che la Banca d'Italia pubblichi annualmente una relazione sull'attività di vigilanza.

La Banca, ai sensi dell'articolo 117 del testo unico delle leggi sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, approvato con regio decreto n. 204 del 1910, è inoltre obbligata a comunicare in tempo utile al Ministero dell'economia e delle finanze il conto profitti e perdite.

Infine, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del D.Lgs. n. 43 del 1998, la Banca d'Italia deve trasmettere mensilmente al Ministro dell'economia e delle finanze una situazione dei conti redatta secondo il modello approvato, su proposta della Banca, dallo stesso ministro, con proprio decreto.

<sup>(258)</sup> Anche in questo caso la norma è stata introdotta nel corso dell'esame in seconda lettura al Senato, a seguito dell'approvazione, nella seduta dell'Assemblea del 6 ottobre 2005, dell'emendamento 019.1 (testo 2) del Governo.

<sup>(259)</sup> Composto dal Governatore, dal Direttore generale e da due Vicedirettori generali.

<sup>(260)</sup> Anche in questo caso a seguito dell'approvazione, nella seduta dell'Assemblea del 6 ottobre 2005, dell'emendamento 019.1 (testo 2) del Governo.

<sup>(261)</sup> Emendamento 19.100, approvato nella seduta dell'Assemblea del 21 dicembre 2005, sul quale era stata posta la questione di fiducia.

<sup>(262)</sup> Punto 14 del parere espresso dalla BCE il 6 ottobre 2005 (CON/2005/34) in riferimento all'articolo 19, comma 6, del testo approvato dalla Camera e modificato dal Senato (vedi Atto Camera n. 2436 ed abb.-B).

<sup>(263)</sup> Parere emesso dalla BCE il 6 ottobre 2005 (CON/2005/34), *cit.*; il testo in quel momento all'esame del Parlamento, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, prevedeva, sul punto, all'articolo 19, comma 7, una durata del mandato del Governatore di sette anni, non rinnovabile, senza statuire in merito alla durata dei componenti del Direttorio.

<sup>(264)</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 maggio 2004, pp. 35 e 53.

<sup>(265)</sup> Secondo l'articolo 14.2 dello statuto del SEBC, il Governatore di una BCN può essere sollevato dall'incarico solo se non soddisfa più le condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni o se si è reso colpevole di gravi mancanze.

<sup>(266)</sup> Parere della BCE dell'11 maggio 2004 (CON/2004/16), punti 7 e 8.

(267) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2004, p. 38.

(268) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, A. C. 2436 ed abbinate - A.

(269) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, A. C. 2436 ed abbinate - B, articolo 19, comma 7.

(270) In merito a tale previsione la BCE, nel parere espresso il 6 ottobre 2005 (CON/2005/34), *cit.*, segnalava, ai punti 11 e 12, l'opportunità di stabilire una analoga limitazione del mandato anche per i membri del Direttorio, ribadendo inoltre la necessità che un eventuale regime transitorio per il Governatore in carica fosse rispettoso del dettato dell'articolo 14.2 dello statuto SEBC.

(271) Su cui vedi, *supra*, nota 15.

(272) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 maggio 2004, p. 35.

(273) Ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del D.Lgs. n. 43 del 1998, le modifiche allo statuto della Banca sono deliberate dall'Assemblea straordinaria dei partecipanti e sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

(274) Da adottare ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

(275) Nella seduta del 6 ottobre 2005.

(276) Approvato nella seduta del 21 dicembre 2005.

(277) Il citato articolo 20 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 (Legge bancaria) stabilì, che «ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'Istituto di emissione», gli ex azionisti privati venissero rimborsati integralmente, e che il capitale della Banca fosse pari a 300 milioni di lire interamente versato, e fosse rappresentato da 300 mila quote di partecipazione nominative da lire 1000 cadauna.

(278) Sulla distinzione, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare al capitale della Banca d'Italia, tra banche pubbliche e banche private, cfr. CATALANO V., «Assetti partecipativi della Banca d'Italia», in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro De Vecchis*, Roma, Banca d'Italia, 1999.

(279) In particolare, l'articolo 27, comma 1, del citato D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, ha stabilito che le fondazioni le quali hanno provveduto ad adeguare gli statuti sono incluse tra i soggetti che possono partecipare al capitale della Banca d'Italia, a condizione che:

a) abbiano un patrimonio almeno pari a 50 miliardi;

b) operino, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti, in almeno due province, ovvero in una delle Province autonome di Trento e Bolzano;

c) prevedano nel loro ordinamento che sia devoluta ai fini statutari nei settori rilevanti una parte di reddito superiore al limite minimo stabilito dall'autorità di vigilanza, ai sensi dell'articolo 10 dello stesso decreto.

(280) Sull'evoluzione storica della regolamentazione inerente al capitale della Banca d'Italia vedi DE MATTIA R., *Storia del capitale della Banca d'Italia e degli istituti predecessori*, voll. I e II, Roma, Staderini, 1977-1978.

(281) In particolare, il capitale della Banca d'Italia vede i seguenti azionisti principali: Gruppo Intesa (26,8%), Gruppo San Paolo Imi (17,2%), Gruppo Capitalia (11,2%), Gruppo Unicredit (10,9%), Gruppo Generali (6,3%), INPS (5%), Banca Carige (4%), BNL (2,8%), MPS (2,5%), Carifirenze (1,9%), Gruppo RAS (1,33%) (anno 2004; fonte: Ufficio studi Mediobanca).

(282) In particolare, ai sensi dell'articolo 7 dello statuto della Banca, l'Assemblea generale dei partecipanti delibera sul bilancio e sulla nomina dei sindaci, nonché sulle proposte presentate al Consiglio superiore entro il mese di marzo da uno o più partecipanti che posseggano da non meno di tre mesi almeno 5000 quote. Le assemblee generali dei partecipanti presso le sedi della Banca sono invece chiamate, secondo il disposto dell'articolo 14 dello statuto, ad eleggere il componente del Consiglio superiore espresso da ciascuna sede. Per quanto riguarda la partecipazione agli utili, l'articolo 54 prevede che ai partecipanti possa essere attribuita annualmente una quota di utili netti, detratti gli accantonamenti al fondo di riserva ordinaria, non superiore al 6 per cento del capitale, cui può essere aggiunto un ulteriore importo non superiore al 4 per cento del capitale stesso.

(283) In questo senso vedi TRIMARCHI P., «Il Governatore della Banca d'Italia», in *Banca Borsa titoli di credito*, 1970, I, p. 12 e ss.

(284) Parere della Banca centrale europea dell'11 maggio 2004 (CON/2004/16), punto 8.

(285) CAPRIGLIONE F., *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, p. 130.

(286) Così MEZZACAPO V., «L'indipendenza della Banca d'Italia», in AA.VV., *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993, p. 52; PUCCINI G., *Autonomia della Banca d'Italia*, Milano, 1978, p. 45; MERUSI F., «Diritto contro economia», *op. cit.*, pp. 7-8, il quale rileva come il mutamento del meccanismo di nomina recato dalla legge n. 262 possa porre in pericolo l'indipendenza della Banca.

(287) Le cui tappe possono essere individuate nell'abolizione dell'obbligo, per la Banca, di acquistare i titoli del debito pubblico non sottoscritti in sede di nuova emissione (cosiddetto «divorzio» tra Tesoro e Banca d'Italia), nella sottrazione al Tesoro del potere di fissare la ragione normale di sconto (legge n. 82 del 1992), nell'esclusione del ricorso al conto corrente intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per finanziare il fabbisogno del bilancio pubblico (legge n. 483 del 1993), e nell'attribuzione a quest'ultima del potere di proposta dinanzi al CICR (TUB).

(288) In questo senso MEZZACAPO V., «L'indipendenza della Banca d'Italia», *op. cit.*, p. 50; CAPRIGLIONE F., «Crisi di sistema ed innovazione normativa», *op. cit.*, p. 164.

(289) CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, pp. 154-156; esprime peraltro una valutazione critica di tale previsione MERUSI F., «Diritto contro economia», *op. cit.*, p. 7, il quale ritiene che la contrapposizione tra potere collegiale e potere monocratico non abbia alcun rilievo per l'organizzazione della Banca d'Italia, qualora si tenga conto che la partecipazione delle banche centrali nazionali al Consiglio direttivo della BCE avviene in forma monocratica, attraverso i governatori.

(290) CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, pp. 150-151.

(291) Su di essa si veda, ad esempio, MENICHELLA D., «Le esperienze italiane circa il concorso delle banche nella realizzazione dell'equilibrio monetario e della stabilità economica», in *Bancaria*, 1956, p. 7 e ss.

(292) Oltre a deliberare, ai sensi dell'articolo 19 dello statuto, sulla nomina e revoca del Direttore generale e dei due Vicedirettori generali, il Consiglio superiore delibera su una serie di materie concernenti l'amministrazione della Banca, specificamente indicate dall'articolo 20, e sulle questioni di amministrazione generale sottopostegli dal Governatore, nonché, ai sensi dell'articolo 57, sull'assegnazione degli utili e sulla distribuzione del dividendo ai partecipanti.

(293) Si correrebbe infatti il rischio di assoggettare alla vigilanza del Consiglio atti di amministrazione in precedenza sottoposti alla deliberazione dello stesso Consiglio.

(294) A questo riguardo l'articolo 17 dello statuto della Banca d'Italia prevede che i tredici componenti del Consiglio superiore siano nominati, per la durata di cinque anni, dalle assemblee generali dei partecipanti presso le sedi della Banca in misura di uno ciascuna: nei fatti, dunque, essi risultano scelti dal vertice della stessa Banca.

(295) CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, pp. 156-157.

(296) La questione circa la situazione conflittuale in cui verrebbero a trovarsi gli attuali partecipanti al capitale della Banca, ispirata fundamentalmente alla teoria, di portata più generale, relativa ai pericoli di «cattura» del soggetto vigilante da parte di quello vigilato, è stata più volte segnalata in dottrina e, recentemente, dalla stessa stampa specializzata: vedi ad esempio MASCIANDARO D. e TABELLINI G., «La banca centrale e i suoi azionisti», in *Il Sole 24 ore*, 26 gennaio 2005; *Idem*, «La governance della Banca d'Italia», in *Il Mulino*, 2005, n. 6, pp. 1022 e 1026.

(297) Non manca infatti chi taccia di astrattezza la tesi di quanti sollevano la questione del conflitto di interessi, sottolineando come le regole di funzionamento della Banca d'Italia siano molto lontane da quelle delle ordinarie società di capitali, nelle quali gli azionisti di controllo esercitano una reale influenza sulle scelte gestionali, in quanto i partecipanti al capitale sono posti, secondo le regole statutarie, nella condizione di partecipare alla vita della Banca in termini solo formali, in occasione della partecipazione all'annuale Assemblea dei partecipanti, durante la quale essi procedono ad approvare, per prassi, il bilancio della Banca stessa; in questo senso CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, p. 159; MERUSI F., *op. cit.*, pp. 16-17, il quale nota, inoltre, che, per fugare ogni dubbio circa la sussistenza

di tale conflitto d'interessi in capo ai partecipanti privati al capitale della Banca d'Italia, sarebbe stato preferibile intervenire, in via statutaria, esplicitando che la partecipazione al capitale della Banca attribuisce solo diritti patrimoniali sugli utili, e che l'approvazione del bilancio è connessa esclusivamente a tale diritto patrimoniale.

<sup>(298)</sup> In questo senso anche il parere della BCE del 6 ottobre 2005 (CON/2005/34), espresso su una versione precedente della disposizione, che tuttavia non differiva sotto questo aspetto dalla formulazione definitiva; il parere, al punto 8, si riserva di valutare la coerenza del trasferimento delle quote con le disposizioni del Trattato CE, alla luce del contenuto del regolamento governativo sul trasferimenti delle quote.

<sup>(299)</sup> Esprime preoccupazione rispetto all'idoneità dei futuri assetti proprietari ad assicurare l'indipendenza della Banca d'Italia rispetto al potere esecutivo la circolare Assonime n. 21 del 2006, *cit.*, p. 9, la quale segnala come le disposizioni comunitarie non esprimano alcuna preferenza circa l'assetto proprietario delle banche centrali nazionali.

<sup>(300)</sup> Parere della BCE del 23 dicembre 2005 (CON/2005/58), punto 5; parere del 6 ottobre 2005, *cit.*, punti 6 e 10, il quale evidenzia inoltre l'utilità che, alla luce dei mutamenti nella composizione dei partecipanti al capitale, siano anche modificate le modalità di elezione dei componenti del Consiglio superiore e rivedere il ruolo di quest'ultimo organo.

<sup>(301)</sup> In questo senso CAPRIGLIONE F., *op. cit.*, p. 150.

<sup>(302)</sup> In questo senso DI NOIA C. e PIATTI L., «Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano», *op. cit.*, pp. 21-22; VELLA F., «Gli assetti organizzativi del sistema dei controlli tra mercati globali e ordinamenti nazionali», in *Banca impresa società*, 2001, n. 3, pp. 370-373; QUAGLIARELLO M., «L'assetto istituzionale della vigilanza finanziaria: il dibattito in letteratura», in *Rivista bancaria*, 2003, n. 4-5, p. 32; MASCIANDARO D. e TABELLINI G., «La *governance* della Banca d'Italia», *op. cit.*, pp. 1027-1028.

<sup>(303)</sup> QUAGLIARELLO M., *op. cit.*, p. 33.

<sup>(304)</sup> VELLA F., «Gli assetti organizzativi del sistema dei controlli tra mercati globali e ordinamenti nazionali», *op. cit.*, pp. 372-373, il quale rileva come i tentativi di analisi comparata di costi e benefici dei diversi modelli non abbia finora portato ad esiti definitivi, e come sia errato considerare in astratto un modello senza percepirne le specificità ed i legami con le condizioni istituzionali e politiche che ne hanno determinato la nascita.

<sup>(305)</sup> Sottolinea il legame tra strutture di vigilanza, esigenze delle imprese che a questa sono sottoposte e relativi mercati CAMMARANO G., «Esigenze economiche e modelli organizzativi di vigilanza», in *Banca impresa società*, 2001, n. 3, p. 413.

<sup>(306)</sup> In questo senso appare paradigmatico l'esempio degli Stati Uniti.

<sup>(307)</sup> In questo senso l'impostazione seguita da AMOROSINO S., *op. cit.*, pp. 41-43.

(<sup>308</sup>) In tal modo, il sistema dei controlli sulla gestione della Banca d'Italia risulterebbe articolato su tre soggetti: il Consiglio superiore, il Collegio sindacale ed i revisori esterni.

(<sup>309</sup>) Le informazioni sul procedimento di riforma dello statuto sono riprese dalla prima relazione semestrale della Banca d'Italia sul suo operato, trasmessa al Parlamento ed al Governo in ottemperanza al dettato del comma 4, ultimo periodo, del citato articolo 19, in particolare pp. 198-199, nonché dal documento elaborato per l'audizione del Governatore della Banca d'Italia Draghi tenutasi il 26 settembre 2006 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge n. 262 svolta dalla 6<sup>a</sup> Commissione finanze del Senato, in particolare p. 8.

(<sup>310</sup>) Tali informazioni sono contenute a pagina 6 del citato documento predisposto per l'audizione del Governatore della Banca d'Italia Draghi, tenutasi il 26 settembre 2006 dinanzi alla 6<sup>a</sup> Commissione finanze del Senato.

(<sup>311</sup>) In questo senso CAPRIGLIONE F., «Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio», *op. cit.*, pp. 157-160, il quale ritiene peraltro che il conflitto di interessi sussistente in capo ai soggetti bancari detentori delle quote della Banca (e sottoposti alla sua vigilanza) sia in realtà solo astratto; vedi altresì le considerazioni contenute nel documento predisposto per la già richiamata audizione del Governatore della Banca d'Italia dinanzi alla 6<sup>a</sup> Commissione finanze del Senato, il quale afferma esplicitamente (p. 9) che l'ipotesi di un conflitto di interessi tra banche partecipanti al capitale ed attività di vigilanza della Banca è ormai priva di fondamento, in quanto: a) il Consiglio superiore, eletto dall'Assemblea dei partecipanti è escluso, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del D. Lgs. C.P.S. n. 691 del 1947, da ogni competenza in materia di vigilanza; b) il Governatore è ormai sostanzialmente di nomina governativa; c) il diritto di voto dei singoli partecipanti in Assemblea è limitato ad un massimo di cinquanta voti, indipendentemente dalle quote possedute, proprio al fine evitare l'instaurarsi di influenze preponderanti sul processo decisionale della Banca da parte di singoli partecipanti.

(<sup>312</sup>) In questo senso MERUSI F., «Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio», in *Banca impresa società*, 2006, n. 1, pp. 6-8.

(<sup>313</sup>) MERUSI F., *op. cit.*, p. 17, il quale, in particolare, sottolinea i pericoli derivanti dalla modifica del procedimento di nomina del Governatore, lamenta la creazione di una competenza congiunta della Banca d'Italia e dell'AGCM sulle operazioni di concentrazioni, sottolinea l'assenza di norme volte a rivedere la configurazione dei poteri del CICR, contesta la soluzione data al problema della proprietà della Banca.

(<sup>314</sup>) In questo senso appare significativa la valutazione del Governatore della Banca d'Italia Draghi, espressa in occasione della citata audizione tenutasi il 26 settembre 2006 nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla 6<sup>a</sup> Commissione finanze del Senato, secondo cui l'assetto di vigilanza definito dalla legge n. 262 appare ispirato, nelle sue linee fondamentali, alla ripartizione delle com-

petenze in base alle finalità della supervisione da parte delle diverse autorità. Si veda a tale riguardo il documento predisposto per l'audizione, p. 13. Non manca peraltro chi, ribaltando completamente i termini del giudizio, segnala, in termini forse paradossali, come l'incapacità del legislatore di attuare pienamente un modello di vigilanza per finalità suggerisca l'opportunità di puntare decisamente verso un assetto di vigilanza ad autorità unica; in questo senso vedi il documento predisposto dall'ANIA per l'audizione, tenutasi il 21 settembre 2006, nell'ambito della predetta indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge n. 262 svolta dalla 6ª Commissione del Senato.

<sup>(315)</sup> Più specificamente, l'articolo 11, comma 2, lettera *a*), della legge n. 262 ha sostituito il comma 9 dell'articolo 30 del TUF, stabilendo che la normativa in materia di offerta fuori sede si applichi a tutti i prodotti finanziari diversi da quelli emessi dalle imprese di assicurazione; la lettera *b*) del comma 2 ha soppresso la lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 100 del TUF, che escludeva dalla disciplina in materia di sollecitazione all'investimento i prodotti finanziari emessi dalle banche diversi dalle azioni (in pratica, le obbligazioni bancarie).

<sup>(316)</sup> Ritiene che l'iniziale intento di introdurre nel nostro ordinamento un modello di vigilanza per funzioni sia venuto meno nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento CAPRIGLIONE F., «Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio», *op. cit.*, p. 172.

<sup>(317)</sup> In questo senso la valutazione espressa dall'Assonime nel documento predisposto per l'audizione svoltasi il 20 settembre 2006 dinanzi alla Commissione finanze del Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge n. 262, pp. 4 e 5.

<sup>(318)</sup> A tale proposito si veda ancora il documento predisposto per la sopra richiamata audizione del Governatore della Banca d'Italia dinanzi alla 6ª Commissione finanze del Senato, nel quale (p. 9) si segnala l'esigenza, per realizzare tali obiettivi, di prevedere la presenza di una pluralità di azionisti, tra i quali le quote siano distribuite in modo equilibrato.

<sup>(319)</sup> Il riferimento è alla teoria, formalizzata in particolare da James Buchanan, secondo cui la politica, diversamente dalla scienza, non è un processo attraverso cui si giunge alla scoperta o all'affermazione di verità, ma, piuttosto, un meccanismo complesso mediante il quale vengono risolti alcuni conflitti di interesse e di valore, sulla base del consenso: in questa prospettiva non può esistere, nelle società democratiche, un approdo cui il processo di decisione politica deve necessariamente giungere, a prescindere dal consenso su di esso, in quanto l'unica «prova» dell'ottimalità sociale di una determinata soluzione sta appunto nel consenso che attorno ad essa si consolida; in questo senso vedi BUCHANAN J., «Economia positiva, economia del benessere ed economia politica» e «Il potenziale di tirannia nella politica come scienza», trad. it., in *Stato, mercato, libertà*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 85-105 e 207-225.

<sup>(320)</sup> Vedi 6ª Commissione finanze e tesoro del Senato, resoconto sommario n. 3 del 29 giugno 2006.

<sup>(321)</sup> Dichiarazioni rese in occasione dell'Assemblea ABI, riportate in *Il Sole* 24 ore, 14 luglio 2006, p. 29.

<sup>(322)</sup> Approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 settembre 2006.

<sup>(323)</sup> C'è anzi da chiedersi se alcuni contenuti dello schema di decreto non eccedano già ora i limiti della norma di delega, che non prevedono, almeno esplicitamente, la possibilità di modificare il testo della legge n. 262, se non per profili di stretto coordinamento con gli adeguamenti operati al TUB, al TUF e ad altre leggi speciali.

<sup>(324)</sup> Ad esempio, l'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto, che modifica l'articolo 2 del TUB, relativo alla composizione del CICR, riflette l'accorpamento nel Ministero dell'economia e delle finanze del Ministero del tesoro e di quello delle finanze, nonché delle modifiche alle competenze ed alla denominazione dell'ex Ministero dell'industria; il comma 3 del medesimo articolo 1 corregge un erroneo riferimento normativo contenuto nell'articolo 116 del TUB; il comma 6 dello stesso articolo completa i riferimenti dell'articolo 136 TUB alle norme del codice civile in materia di conflitti di interessi degli amministratori; l'articolo 3, comma 5, adegua la formulazione dell'articolo 32 TUF all'intervenuta abrogazione dell'articolo 100, comma 1, lettera *f*), dello stesso TUF; l'articolo 5 dello schema modifica l'articolo 2969-*bis* del codice civile, correggendo taluni riferimenti normativi ivi contenuti, ormai incongrui a seguito dell'entrata in vigore del codice delle assicurazioni (decreto legislativo n. 209 del 2005).

<sup>(325)</sup> Ad esempio, l'articolo 3, comma 6, dello schema di decreto riformula il nuovo comma 1 dell'articolo 100-*bis* del TUF, al fine di adeguarlo al contenuto della direttiva 2003/71/CE (cosiddetta «direttiva MIFID»); il comma 17 dell'articolo 3 dello schema integra il comma 1 dell'articolo 193 del TUF, in materia di sanzioni per le violazioni della normativa relativa al registro delle persone che hanno accesso alle informazioni privilegiate, onde tener conto delle modifiche allo stesso TUF conseguenti al recepimento della direttiva comunitaria in materia di abusi di mercato.

<sup>(326)</sup> Ad esempio, l'articolo 1, comma 4, dello schema di decreto modifica il comma 1 dell'articolo 128-*bis* del TUB al fine di eliminare l'incongrua limitazione ai soli rapporti con i consumatori dell'applicazione delle norme relative all'accesso ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con le banche; l'articolo 3, commi 1, 3 e 4, dello schema supera talune incertezze interpretative relative all'ambito di applicazione della disciplina del TUF ai depositi bancari e postali ed ai prodotti finanziari emessi da imprese di assicurazione; il comma 10 dell'articolo 3 abroga il comma 2 dell'articolo 147-*ter* del TUF, eliminando le incongruenze normative derivanti dall'introduzione, ivi prevista, dell'obbligo di voto a scrutinio segreto per le elezioni delle cariche sociali; il comma 14 dell'articolo 3 rimuove alcuni dubbi interpretativi relativi all'articolo 160 del TUF circa la durata massima dell'incarico del revisore dei conti;

<sup>(327)</sup> Ad esempio, l'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto estende il potere regolamentare della Banca d'Italia, relativamente alla disciplina dei conflitti di interesse nella concessione di credito da parte delle banche nei confronti di soggetti collegati; l'articolo 3, comma 11, dello schema integra il comma 2

dell'articolo 148 del TUF, con la previsione che le elezioni dei componenti del collegio sindacale debba avvenire mediante voto di lista, onde rafforzare il diritto dei soci di minoranza a nominare almeno un sindaco effettivo; il comma 9 del medesimo articolo 3 rafforza la partecipazione delle minoranze alla vita societaria, eliminando l'obbligo dell'iscrizione nel libro soci da almeno sei mesi per poter procedere alle sollecitazioni delle deleghe assembleari; il comma 13 reintroduce il potere della CONSOB di nominare i revisori dei conti nel caso in cui l'assemblea societaria non vi abbia proceduto; il comma 15 amplia il campo di vigilanza della CONSOB all'organizzazione della società di revisione.

<sup>(328)</sup> Operata dall'articolo 4, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto.

<sup>(329)</sup> Come sostituito dall'articolo 2, comma , lettera *c*), dello schema.

<sup>(330)</sup> L'attuale formulazione del comma 5 contiene in realtà una previsione più ampia e generica, stabilendo che le intese possano essere autorizzate «per esigenze di stabilità del sistema monetario».

<sup>(331)</sup> In questo senso vedi il già citato documento predisposto per l'audizione del Governatore della Banca d'Italia Draghi tenutasi il 26 settembre 2006 dinanzi alla 6<sup>a</sup> Commissione finanze del Senato, p. 12.

<sup>(332)</sup> Oltre al Governatore della Banca d'Italia, che ne fa parte di diritto.

<sup>(333)</sup> Interesse probabilmente legato all'aspettativa di un intervento legislativo incisivo sulla configurazione del CICR, la cui posizione rispetto alle autorità di vigilanza aveva costituito, come ricordato in precedenza, uno degli aspetti del dibattito parlamentare sulla legge n. 262, senza peraltro portare ad alcun risultato in termini normativi.

<sup>(334)</sup> Vedi la sezione della relazione illustrativa dello schema di decreto relativa all'articolo 4, ma riferita anche all'articolo 3, comma 1, dello schema.



## Bernardo Polverari

### *Il Parlamento e il riordino del diritto ambientale nella XIV legislatura: il caso della «delega ambientale»*

1 - Introduzione; 2 - Il percorso di esame parlamentare della legge di delegazione; 2.1 - La presentazione del disegno di legge alla Camera e l'avvio dell'*iter*; 2.2 - La prima lettura alla Camera (l'esame in Commissione e in Assemblea); 2.3 - Le modifiche apportate dal Senato; 2.4 - I successivi passaggi parlamentari; 3 - L'attuazione della delega; 3.1 - Il lavoro preparatorio in ambito ministeriale; 3.2 - Il primo esame parlamentare dello schema di decreto legislativo; 3.3 - Il parere parlamentare definitivo; 3.4 - Dal parere parlamentare alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*; 4 - Il decreto legislativo n. 152 del 2006: ruolo del Parlamento e prospettive di modifica.

#### 1 - *Introduzione*

Il riordino del diritto ambientale ha costituito l'argomento di principale interesse, lungo l'intero arco temporale della XIV legislatura, per gli organi parlamentari competenti in materia di ambiente: dall'avvio dell'*iter* della legge di delegazione per il riordino della legislazione in materia ambientale (legge 15 dicembre 2004, n. 308) sino alla conclusione dell'esame parlamentare del relativo schema di decreto legislativo (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) sono trascorsi oltre cinquanta mesi <sup>(1)</sup>. Si è trattato di un percorso lungo e articolato, caratterizzato da un significativo intreccio di elementi procedurali e di merito, che ha fatto sì che, durante l'*iter* parlamentare del disegno di legge, il testo originario abbia subito notevoli cambiamenti (inizialmente composto da quattro articoli, per undici commi, recanti le sole disposizioni di delega, al momento dell'approvazione finale esso era composto da un unico articolo di cinquantaquattro commi, di cui solo i primi diciannove attinenti alla delega, mentre i rimanenti trentacinque hanno previsto una ampia serie di norme di dettaglio), e che lo stesso decreto legislativo attuativo della delega abbia registrato un significativo numero di modificazioni rispetto all'originaria stesura del testo presentato dal Governo, modificazioni particolarmente incidenti sia sul piano quantitativo <sup>(2)</sup> sia su quello qualitativo.

Se, dunque, il decreto legislativo n. 152 del 2006 ha effettivamente innovato in modo sostanziale – in molte sue parti – la legislazione ambientale, tali innovazioni sono il frutto di un intenso e, per molti versi, travagliato <sup>(3)</sup> lavoro in sede parlamentare, che ha visto succedersi – an-

che nella concreta dinamica del rapporto tra le Camere e il Governo – una serie di procedimenti complessi di particolare originalità. L'intreccio continuo di procedure e prassi parlamentari ha reso il caso della cosiddetta «delega ambientale», nell'ambito delle iniziative normative che hanno caratterizzato la XIV legislatura, un esempio rilevante sotto il profilo procedimentale.

Basta guardare, in proposito, al lungo percorso di esame parlamentare del disegno di legge di delegazione (di cui al paragrafo 2), in cui le Camere hanno svolto una intensa attività istruttoria, caratterizzata da un continuo passaggio tra sedi formali e sedi informali, che – pur dando vita, in taluni casi, a momenti di diseconomia procedurale e di forte criticità politica – ha comunque esaltato i principi di flessibilità e non vincolatività dell'esame in Commissione. In questo ambito, in particolare, le stesse Commissioni parlamentari hanno saputo assumere un importante ruolo di intermediazione tra l'iniziativa legislativa dell'Esecutivo e la realtà esterna, in parte supplendo a taluni difetti di collegamento emersi nel concreto svolgimento dell'attività del Governo e, in ogni caso, dando ampio spazio alle valutazioni sul provvedimento provenienti dalle autonomie territoriali e dal mondo sociale ed economico-produttivo, tutti soggetti fortemente coinvolti dal riordino normativo in questione.

Inoltre, la concreta attuazione della delega legislativa (trattata nel paragrafo 3) ha visto emergere elementi di estremo interesse, anzitutto, nella fase di svolgimento del lavoro preparatorio in ambito ministeriale, in cui la concentrazione dell'istruttoria all'interno degli organismi governativi, spostando l'asse centrale dell'attività normativa dal versante politico a quello tecnico, ha prodotto, tra gli altri, anche l'effetto di aprire una serie di contrasti tra le forze parlamentari in ordine ai profili di conoscibilità del percorso di definizione dei provvedimenti attuativi. E ciò considerando anche che lo strumento che il Parlamento aveva ideato per monitorare l'azione del Governo, ossia l'obbligo per il ministro competente di riferire ogni quattro mesi sullo stato di attuazione della legge di delegazione, è rimasto – di fatto – inapplicato.

Allo stesso tempo, è utile notare come l'*iter* di esame parlamentare del provvedimento con il quale, in fine, il Governo ha stabilito di dare attuazione alla delega, grazie anche alla previsione di un «doppio parere» da parte delle competenti Commissioni, abbia messo in luce l'importante funzione svolta dalle Camere nell'intervenire sul contenuto finale dell'atto, soprattutto con l'obiettivo di rispondere – nella misura più ampia possibile – alle esigenze e alle richieste derivanti dalle realtà imprenditoriali e socio-economiche, nonché dal mondo delle autonomie

territoriali (anche se, come indicato nel successivo paragrafo 4, gli enti territoriali manterranno – a conclusione dell'*iter* – un atteggiamento fortemente contrario rispetto al merito del decreto legislativo attuativo).

Appare, pertanto, interessante ripercorrere il caso della «delega ambientale», in una prospettiva che – affrontando soprattutto gli aspetti di carattere procedurale – consenta di testimoniare la vitalità manifestata dal Parlamento in questa occasione e il ruolo giocato dalle procedure e dalle prassi parlamentari <sup>(4)</sup> nell'influire sulle scelte definitivamente adottate in materia.

## *2 - Il percorso di esame parlamentare della legge di delegazione*

### *2.1 - La presentazione del disegno di legge alla Camera e l'avvio dell'iter*

Il 19 ottobre 2001 il Governo presenta alla Camera dei deputati un disegno di legge (A.C. 1798) recante «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale». Il provvedimento, di iniziativa del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, prevede il concerto di altri dieci ministri, a testimonianza della sua estrema complessità e della vastità delle materie in esso disciplinate; il disegno di legge, infatti, conferisce al Governo una delega per riordinare, attraverso l'emanazione di decreti legislativi (eventualmente da adottare sotto forma di testi unici), la disciplina dei seguenti settori: a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC).

L'elencazione delle materie, pur non coprendo quell'ambito che – di norma – viene fatto rientrare nella nozione di diritto ambientale (poiché non tocca alcuni rilevanti settori di intervento in campo ambientale quali, ad esempio, quelli relativi all'inquinamento acustico, all'inquinamento elettromagnetico, alle biotecnologie, alla contabilità ambientale, ai rischi di incidente rilevante, alle energie rinnovabili, all'eco-certificazione), risulta comunque molto ampia; in linea generale, il provvedimento sem-

bra perseguire l'ambizioso obiettivo di prefigurare l'emanazione di un vero e proprio «codice dell'ambiente», da tempo auspicato dalla dottrina specialistica <sup>(5)</sup>, o – quanto meno – la finalità di adottare una serie di testi unici (o codici) di settore, per ciascuna delle grandi aree di intervento elencate.

Un elemento di particolare originalità che caratterizza il provvedimento presentato alla Camera, peraltro, è costituito dalla circostanza che il testo riporta, sotto forma di allegato alla relazione di accompagnamento, anche il parere sullo schema di disegno di legge espresso in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997. Si tratta di un aspetto di particolare rilievo, che rappresenta una sorta di impegno politico che il Governo assume – anche di fronte al Parlamento – circa la condivisione del percorso di redazione del decreto attuativo (o dei decreti attuativi) della legge di delegazione: il citato documento, infatti, specifica che la Conferenza unificata, nel formulare un parere favorevole, ha «convenuto sulla formalizzazione di un accordo tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e i presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, volto a sancire il reciproco impegno all'interlocuzione e ad una costruttiva collaborazione in fase di elaborazione dei provvedimenti attuativi previsti dallo schema di disegno di legge in oggetto <sup>(6)</sup>». Come si vedrà in seguito, proprio tale elemento di «trasparenza procedurale» costituirà, tuttavia, uno dei maggiori terreni di scontro politico in fase di attuazione della legge di delega, portando all'apertura di un fronte di contrasto tra Governo e autonomie territoriali, che si affiancherà a quello tra Esecutivo e opposizione parlamentare.

In ogni caso, ed a prescindere dai successivi sviluppi del percorso di esame del provvedimento, la presentazione del disegno di legge da parte del Governo, anche in virtù di questa sorta di intesa preliminare che sembrerebbe sussistere con gli enti territoriali, non solleva particolari questioni problematiche in sede parlamentare: dopo l'assegnazione in sede referente del disegno di legge alla VIII Commissione (Ambiente), infatti, la stessa Commissione ne inizia l'esame <sup>(7)</sup> nel novembre 2001, dedicando all'esame preliminare del testo tre sedute e procedendo contestualmente alla programmazione del seguito dell'esame, che sembrerebbe condivisa e non particolarmente conflittuale. La Commissione conviene, infatti, sull'opportunità di procedere rapidamente alla nomina di un comitato ristretto, al quale affidare lo svolgimento dell'istruttoria sul provvedimento e nel cui ambito prevedere la realizzazione di un ampio e articolato ciclo di audizioni informali. In questo contesto, gli

unici veri elementi di problematicità che sembrano emergere dall'esame preliminare del disegno di legge riguardano due aspetti specifici: le modalità, previste dallo stesso disegno di legge, per la redazione dello schema di decreto (o degli schemi di decreti) e le procedure di controllo parlamentare.

Sotto il primo profilo, tutti i gruppi parlamentari di opposizione presenti in Commissione contestano con forza l'articolo 4 del disegno di legge, che prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, di una apposita commissione per la redazione dei provvedimenti legislativi, presieduta dal ministro o da un suo delegato e composta da ventiquattro membri «particolarmente qualificati nei settori e nelle materie oggetto di delega, scelti anche tra persone estranee all'amministrazione». La «commissione di esperti», assistita da una segreteria tecnica, è incaricata sostanzialmente di definire, dopo il conferimento della delega al Governo, il contenuto degli schemi dei decreti: la sua istituzione, peraltro, reca anche un consistente onere a carico del bilancio statale, pari a circa un milione e 200 mila euro. Gli elementi che si pongono alla base dell'istituzione della «commissione di esperti» (anche sotto il profilo meramente finanziario) rappresentano, pertanto, un terreno di decisa critica politica da parte dei gruppi di opposizione presso la VIII Commissione, che contestano al Governo di volere «espropriare» il Parlamento della funzione legislativa, non tanto per esercitarla sotto la propria responsabilità nelle forme previste dall'articolo 76 della Costituzione, quanto per attribuirla a soggetti esterni, svincolati dal rapporto fiduciario che intercorre tra le Camere e lo stesso Esecutivo <sup>(8)</sup>.

Il secondo aspetto problematico evidenziato dall'opposizione riguarda, a sua volta, le modalità di espressione del parere parlamentare sugli schemi dei decreti attuativi. La semplice previsione di un parere, da rendere in tempi anche piuttosto ristretti (un mese dalla richiesta), da parte delle competenti Commissioni parlamentari <sup>(9)</sup> è ritenuta, infatti, una soluzione debole ed inefficace. Per tali motivi, diversi componenti della Commissione, sin dall'inizio dell'esame del provvedimento, prospettano – per il momento in via puramente informale – l'ipotesi di un rafforzamento dei poteri consultivi delle Camere attraverso l'istituzione di una Commissione bicamerale, alla quale affidare il compito di esprimere i pareri sui testi predisposti dal Governo in attuazione della legge di delegazione.

Su entrambe le questioni sollevate, come su altre questioni di carattere più specifico, la stessa VIII Commissione ritiene utile effettuare i necessari approfondimenti istruttori nell'ambito del comitato ristretto, al quale è, pertanto, conferito il compito di proseguire nell'*iter* del provvedimento.

## 2.2 - *La prima lettura alla Camera (l'esame in Commissione e in Assemblea)*

Il comitato ristretto nominato dalla VIII Commissione per il seguito dell'esame del disegno di legge Atto Camera 1798 avvia un lavoro intenso, caratterizzato da una ampia partecipazione da parte dei suoi componenti: le riunioni del comitato ristretto, che vedono la presenza costante di rappresentanti di tutti i gruppi, iniziano con lo svolgimento di un lungo ciclo di audizioni informali, dalle quali cominciano ad emergere importanti elementi conoscitivi per la stessa Commissione. Il comitato ristretto, nella sua prima fase di attività, effettua – in un arco temporale compreso tra il 18 dicembre 2001 e il 31 gennaio 2002 – audizioni informali di circa quaranta soggetti rappresentativi di associazioni, enti, istituzioni e organismi pubblici e privati. Nelle audizioni informali cominciano a registrarsi differenze di valutazione non soltanto su aspetti di metodo, ma anche su talune scelte di merito che stanno alla base del provvedimento; le audizioni producono, altresì, forti sollecitazioni alla Commissione – provenienti soprattutto da associazioni rappresentative della realtà imprenditoriale – nel senso di integrare il provvedimento con nuove disposizioni in campo ambientale, eventualmente anche «sganciate» dalla vera e propria delega, che vengono rappresentate come particolarmente urgenti per determinati settori produttivi.

A conclusione del ciclo di audizioni, anche alla luce dei rilevanti elementi conoscitivi acquisiti, il comitato ristretto svolge, quindi, una nuova riunione, nel cui ambito si conviene di adottare una particolare soluzione procedurale: in ragione della importanza delle questioni emerse nel corso dell'attività istruttoria, si stabilisce di prevedere, prima ancora della conclusione dei lavori dello stesso comitato ristretto, lo svolgimento di una seduta in sede referente della Commissione, che consenta di esprimere a tutti i gruppi interessati – in una sede formale – le proprie valutazioni sugli elementi al momento acquisiti. È in questa seduta della Commissione <sup>(10)</sup>, dunque, che iniziano ad emergere significative divergenze circa le modalità di prosecuzione dell'esame del provvedimento e, in particolare, circa i possibili interventi di modifica da apportare al testo del Governo. Al termine della seduta, peraltro, anche al fine di affrontare in una sede informale le citate divergenze, la Commissione concorda all'unanimità di tornare a riunire nuovamente il comitato ristretto, per verificare la possibilità di predisporre un nuovo testo del disegno di legge.

Nell'ambito delle due nuove riunioni del comitato ristretto <sup>(11)</sup>, il relatore assume, tuttavia, una ulteriore iniziativa di metodo, destinata a

condizionare, a partire da questo momento, tutto l'iter del provvedimento: egli presenta, infatti, un nuovo testo del provvedimento, il quale, oltre a prospettare una innovativa soluzione per quanto concerne la fase di espressione del parere parlamentare sui decreti delegati, introduce anche una nuova sezione del testo (titolata «Capo II»), che prevede una serie di «misure di diretta applicazione» finalizzate a disciplinare – con specifiche disposizioni normative al di fuori della delega – taluni argomenti di particolare delicatezza. La reazione contraria dei gruppi di opposizione a tale testo è così marcata, che nella seconda riunione del comitato ristretto si decide di concludere l'istruttoria nella sede informale e di riprendere l'esame in sede referente; su iniziativa del relatore, peraltro, i gruppi di maggioranza concordano che il nuovo testo del disegno di legge (che non a caso assume la veste di «testo elaborato dal relatore», anziché quella di «testo risultante dai lavori del comitato ristretto») sia destinato, comunque, ad essere proposto come testo base per il seguito dell'esame in Commissione.

Il testo che è elaborato dal relatore al termine dei lavori del comitato ristretto <sup>(12)</sup> contiene due innovazioni essenziali. Con la prima innovazione, che sostanzialmente accantona per il momento la scelta di costituire una Commissione bicamerale consultiva, si introduce la previsione di un «doppio parere» parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi (o del decreto legislativo) con cui si attuerà la delega. In base alle nuove disposizioni, il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere la prima versione degli schemi per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si pronunciano entro venti giorni dalla data di assegnazione, «indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e ai criteri direttivi di cui alla presente legge». Successivamente, il Governo – esaminato il primo parere parlamentare e il parere che si prevede sia espresso in sede di Conferenza unificata – ritrasmette alle Camere, con le proprie osservazioni e con le eventuali modifiche, i testi per il parere definitivo delle Commissioni competenti. Si tratta di una procedura particolarmente innovativa, anche se non nuova in termini assoluti <sup>(13)</sup>, con la quale il relatore intende garantire un ampio coinvolgimento delle Camere nel percorso di adozione dei testi normativi delegati, anche al fine di dare un chiaro segnale di disponibilità al confronto con i gruppi di opposizione.

Allo stesso tempo, tuttavia, il relatore insiste su una seconda innovazione, costituita dalle cosiddette «misure di diretta applicazione», ossia dalla previsione nel testo di disposizioni puntuali, che intervengono direttamente sulla legislazione vigente per indicare soluzioni a specifiche

questioni di merito. Tali misure sono contenute in tre appositi articoli aggiuntivi, che introducono disposizioni dirette rispettivamente a: prevedere la facoltà per i comuni di disporre misure compensative di natura ambientale e urbanistica in favore di soggetti che subiscano limitazioni del diritto di edificazione; estinguere i reati ambientali in caso di rilascio in sanatoria delle autorizzazioni paesaggistiche; rendere possibile, a determinate condizioni, lo svolgimento dell'attività venatoria all'interno delle aree protette. Pur di fronte alla netta contrarietà dei gruppi di opposizione nei confronti di dette innovazioni, la maggioranza della Commissione decide, in ogni caso, di procedere nell'adozione del nuovo testo come testo base per il seguito dell'esame in sede referente e di proseguire lungo la strada indicata dal relatore.

Il testo adottato come testo base, dunque, è trasmesso anzitutto al Comitato per la legislazione, che nella seduta del 26 marzo 2002 esprime un parere articolato <sup>(14)</sup>. Nel frattempo, la stessa Commissione – su richiesta dei gruppi di opposizione – conviene sull'opportunità di non fissare immediatamente un termine per la presentazione di emendamenti al testo del relatore, bensì di dedicare due specifiche sedute <sup>(15)</sup> ad una nuova serie di interventi di carattere generale sul medesimo testo, finalizzati a fare emergere le differenti posizioni politiche dei vari gruppi. Anche in questo caso è evidente l'intenzione, supportata dalla condivisione di tale percorso manifestata anche da parte dei gruppi di maggioranza, di fornire il più ampio spazio possibile al dibattito in Commissione, per consentire che la dialettica parlamentare sul provvedimento abbia luogo in tempi adeguati. Esaurito, tuttavia, tale ulteriore passaggio di approfondimento senza particolari novità politiche, si concorda, nell'ambito dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, di fissare un termine per la presentazione di emendamenti al testo del relatore.

La Commissione si trova, a questo punto, a dover gestire, per il seguito dell'esame del provvedimento, la questione dell'elevato numero di emendamenti presentati (complessivamente pari a 558) e della effettiva complessità delle proposte emendative <sup>(16)</sup>. La situazione di oggettiva difficoltà creatasi, che rischia di rallentare in misura incisiva i tempi di lavoro sul testo, porta dunque la stessa Commissione all'adozione di ulteriori, interessanti, scelte procedurali, finalizzate, in particolare, a rendere più informali le modalità per l'esame degli emendamenti presentati. In primo luogo, nell'ambito dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, appositamente convocato per definire il seguito dell'*iter* del provvedimento, si conviene – su proposta di taluni

gruppi di opposizione – sull’opportunità che le prime sedute della Commissione, successive alla scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti, si limitino a prevedere l’illustrazione del complesso degli emendamenti presentati, senza che si proceda alle relative votazioni; in secondo luogo, prima ancora dello svolgimento di tali sedute, preso atto dell’esigenza di approfondire ulteriormente il merito delle proposte emendative, si concorda sulla necessità di tornare a riunire il comitato ristretto – che aveva ormai concluso la propria attività istruttoria sul testo originario – al fine di svolgere un lavoro preparatorio per il seguito dell’esame degli emendamenti in Commissione plenaria<sup>(17)</sup>. Le scelte procedurali descritte, che sono espressione della particolare informalità che caratterizza l’esame in sede referente<sup>(18)</sup>, rappresentano, con tutta evidenza, un ulteriore tentativo di mediazione esperito dai gruppi di maggioranza, con cui si intende offrire all’opposizione parlamentare, in cambio di un atteggiamento meno rigido per il seguito dell’esame del disegno di legge, la possibilità di usufruire di adeguati spazi di approfondimento delle proposte emendative, anche al fine di apportare eventuali modificazioni al testo del relatore. Anche in questo caso, tuttavia, dopo che il comitato ristretto ha dedicato diverse riunioni (nell’arco di maggio e giugno) all’analisi degli emendamenti presentati senza che emerga un accordo per il rapido prosieguo dell’*iter*, la Commissione conviene di riprendere l’esame in sede referente nella seduta del 3 luglio 2002 (quando sono già passati circa nove mesi dalla presentazione del disegno di legge alla Camera).

I ridotti margini per un’intesa politica su una impostazione condivisa del percorso di esame, a questo punto, fanno sì che lo stesso percorso prosegua con significative difficoltà, tanto che – nelle cinque sedute svolte nel mese di luglio – la Commissione, anche in ragione di un atteggiamento ormai dichiaratamente ostruzionistico adottato da alcuni gruppi di opposizione, non riesce ad esaminare che alcune decine di emendamenti. Per tali motivi, la vera accelerazione all’*iter* del disegno di legge è data dalla decisione – assunta dalla Conferenza dei capigruppo e, dunque, considerata in qualche modo «esterna» alla dialettica politica che, per il momento, era rimasta all’interno della VIII Commissione – di inserire il provvedimento nel calendario dei lavori dell’Assemblea per il mese di settembre 2002. Tale decisione, infatti, pone le basi per portare all’attenzione dell’ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi la questione dell’organizzazione dei tempi di esame del provvedimento in Commissione, in modo da consentirne la conclusione entro i termini previsti per riferire all’Assemblea. Nell’ambito dell’ufficio di pre-

sidenza, pertanto, si concorda su un percorso di esame molto rapido, alla cui base si pone un'intesa tra maggioranza e opposizione, in qualche modo «forzata» dalla stessa calendarizzazione del provvedimento in Assemblea, per la quale si stabilisce di porre in votazione i soli emendamenti segnalati dal relatore <sup>(19)</sup> e dai gruppi. Lo stesso ufficio di presidenza, peraltro, nel convenire sull'opportunità che non sia indicato un limite numerico alle segnalazioni degli emendamenti (che è rimesso, in sostanza, alla valutazione dei gruppi medesimi), concorda anche sul fatto che tutti gli altri emendamenti presentati si intendano implicitamente respinti, fatta salva la loro possibile ripresentazione in Assemblea.

L'esame degli emendamenti, sulla base delle determinazioni assunte dall'ufficio di presidenza, si svolge in due sole sedute e si conclude nella seduta del 17 settembre 2002. Dopo l'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, la Commissione termina, quindi, l'esame in sede referente del provvedimento, deliberando di conferire al relatore il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea, nella seduta del 19 settembre 2002. In tal modo, un percorso di esame in Commissione che, sino a questo momento, era stato lungo e approfondito, essendo durato circa nove mesi ed essendo caratterizzato da forti tensioni politiche, si chiude con una improvvisa accelerazione, di fatto obbligata dall'adozione di una decisione (la calendarizzazione in Aula del provvedimento) che induce la stessa Commissione ad individuare una soluzione procedurale che consenta di portare rapidamente il testo alla discussione in Assemblea.

Il testo che, al termine dell'esame in Commissione, è presentato all'Assemblea (A.C. 1798-A), costituito ormai da dieci articoli (rispetto ai quattro originari), oltre ad incisive modifiche sui principi e criteri di delega nella varie materie interessate (che contemplano anche l'inserimento di un nuovo argomento – quello della tutela dell'aria – tra gli oggetti della delega), contiene anche una serie di importanti scelte su alcune questioni di merito.

Anzitutto, nonostante l'ultimo tentativo promosso da parte dei gruppi di opposizione per convincere il relatore e i gruppi di maggioranza sull'opportunità della istituzione di una Commissione bicamerale consultiva per l'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi, la VIII Commissione decide – al contrario – di confermare la procedura del «doppio parere» parlamentare, nella medesima versione già predisposta dal relatore al termine dei lavori del comitato ristretto.

Inoltre, è inserita una specifica disposizione per l'esercizio della facoltà, da parte del Governo, di emanare disposizioni integrative e cor-

rettive dei decreti legislativi stessi, che prevede che essi possano essere adottati sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal ministro competente, che individua le disposizioni su cui intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto. Si tratta, in questo caso, di un esplicito rafforzamento dei poteri di controllo e indirizzo parlamentare, con cui si intende delimitare e, in qualche misura, disciplinare il potere di adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi da parte del Governo (significativamente ampliatisi sulla base di una prassi ormai largamente diffusa nel corso dell'ultimo decennio), consentendo al Parlamento di intervenire nella fase di progettazione delle stesse misure modificative predisposte dall'Esecutivo.

Il testo proposto dalla Commissione all'Assemblea interviene, poi, sull'aspetto del monitoraggio parlamentare sull'esercizio della delega legislativa, attraverso una integrazione all'articolo 4, che prevede l'istituzione della citata «commissione di ventiquattro esperti» per la redazione dei testi. La nuova formulazione dell'articolo 4, infatti, dispone che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio o il sottosegretario da lui delegato, ogni quattro mesi dalla data di istituzione della commissione di esperti, riferisca alle Commissioni parlamentari competenti, a loro richiesta, sullo stato dei lavori della medesima commissione ministeriale. Anche in questo caso, lo sforzo della VIII Commissione è quello di rafforzare i meccanismi di controllo delle Camere sulle modalità di attuazione della delega, anche al fine di garantire momenti di verifica dell'operato del Governo nell'esercizio del potere legislativo ad esso delegato dalle stesse Camere.

Infine, il testo proposto all'Assemblea contiene il già richiamato «Capo II», recante talune «misure di diretta applicazione», che sono per giunta aumentate, dal punto di vista quantitativo, rispetto all'originario testo predisposto dal relatore. Se, infatti, a seguito di un forte scontro in Commissione di merito è stata soppressa la disposizione relativa all'abbattimento dei vincoli per l'attività venatoria nelle aree protette, sono invece rimaste, all'interno del testo, le norme in materia di compensazione ambientale e di sanatoria paesaggistica, e sono state anche introdotte ulteriori disposizioni, che riguardano la definizione giuridica di talune categorie di rifiuti e la disciplina ordinamentale degli interventi di protezione civile in materia di rischi derivanti da frane e alluvioni.

Il dissenso dei gruppi di opposizione rispetto al testo adottato dalla maggioranza della Commissione, già ampiamente manifestato – nonostante l'apprezzamento per talune delle richiamate innovazioni di natura procedurale – nel corso dell'esame in sede referente, trova quindi espres-

sione nella presentazione di una relazione di minoranza (Atto Camera 1798-A-*bis*) per l'Assemblea <sup>(20)</sup>. Al riguardo, è interessante rilevare che la relazione di minoranza è rappresentata esclusivamente da un testo alternativo, predisposto ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del Regolamento, riferito ai primi tre articoli del corrispondente testo della Commissione, senza alcuna relazione illustrativa. In calce a tale testo di minoranza, peraltro, è specificato che «il testo alternativo presuppone altresì la soppressione degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 del testo della Commissione».

Nel corso dell'esame in Assemblea, preceduto dalla votazione di una questione pregiudiziale presentata dai gruppi di opposizione <sup>(21)</sup>, il dibattito politico si concentra – in primo luogo – sulle norme recanti i principi e i criteri direttivi della delega, la cui formulazione, pur a fronte di talune modifiche di dettaglio, resta sostanzialmente inalterata rispetto al testo della Commissione.

L'unica reale modifica di ampia portata concernente la delega, che tuttavia non risulta sufficiente a modificare l'orientamento dei gruppi di opposizione sul complesso del provvedimento, è rappresentata dalle modalità di espressione del parere parlamentare. A seguito di un emendamento approvato in Assemblea, infatti, si stabilisce di dare vita ad una Commissione bicamerale consultiva, composta da venti deputati e venti senatori, che esprime i pareri di competenza entro quarantacinque giorni dalla data di assegnazione dei testi. La decisione di istituire una nuova Commissione parlamentare è valutata con favore dai gruppi di opposizione e da taluni dei gruppi di maggioranza, ma è anche vista con qualche diffidenza da una rilevante parte di componenti della VIII Commissione, prevalentemente appartenente a gruppi di maggioranza, che – nell'ambito del Comitato dei nove incaricato di esaminare gli emendamenti – dichiarano di intravedere il possibile depotenziamento del ruolo di controllo della stessa Commissione permanente e, più in generale, il rischio di attribuire la funzione consultiva del Parlamento, su argomenti di enorme rilevanza in campo ambientale, ad un organismo parlamentare «monotematico» e, in realtà, privo di qualsiasi altro potere di indirizzo e controllo (e, dunque, di pressione politica) sul Governo.

Pur a fronte dei dubbi e delle perplessità emerse, peraltro, l'Assemblea opta per l'approvazione dell'emendamento istitutivo della Commissione bicamerale e, lungo tre complesse sedute, prosegue nell'esame del disegno di legge, nel corso del quale sono, nella sostanza, confermate tutte le scelte innovative adottate dalla Commissione di merito, ivi incluse le «norme di diretta applicazione». La prima lettura del disegno di leg-

ge da parte della Camera si conclude, infine, con la votazione finale nella seduta del 2 ottobre 2002.

### *2.3 - Le modifiche apportate dal Senato*

Le prime reazioni politiche di numerosi componenti della 13<sup>a</sup> Commissione (Ambiente) del Senato, cui il provvedimento (A.S. 1753) – trasmesso il 3 ottobre 2002 – è assegnato in sede referente, e l'avvio dell'esame presso quel ramo del Parlamento fanno rapidamente emergere l'esistenza di questioni problematiche, che sembrano preludere alla necessità di apportare modificazioni al testo approvato dalla Camera.

Presso la 13<sup>a</sup> Commissione, infatti, sono sollevate, non soltanto dai gruppi di opposizione, ma anche dallo stesso relatore <sup>(22)</sup>, quattro specifiche questioni, relative rispettivamente alla istituzione della Commissione bicamerale consultiva, alla previsione della commissione ministeriale dei ventiquattro esperti, alle norme di diretta applicazione e, in questo ambito, alla speciale disciplina della sanatoria paesaggistica e ambientale. L'esame in Commissione, che inizia nell'ottobre 2002, procede con una intensa serie di sedute e si conclude, il 27 febbraio 2003, con l'adozione di un testo nel quale la 13<sup>a</sup> Commissione prevede l'adozione di significative modifiche – sui quattro punti richiamati – per l'esame dell'Assemblea.

Le perplessità che il relatore esprime rispetto al testo trasmesso dalla Camera si concentrano, anche nel corso della discussione generale in Aula, sulla questione delle modalità di espressione del parere parlamentare (la 13<sup>a</sup> Commissione del Senato, infatti, contesta in modo quasi unanime la scelta di istituire un Commissione bicamerale consultiva) e su quella della sanatoria paesaggistica (con la proposta di sopprimere l'intero articolo approvato dalla Camera). A differenza dell'*iter* in Commissione, che procede sostanzialmente spedito rispetto ai tempi richiesti alla Camera, l'esame del provvedimento in Assemblea incontra, tuttavia, notevoli difficoltà, legate, in particolare, alla presentazione di un elevatissimo numero di emendamenti da parte dei gruppi di opposizione e ad un atteggiamento chiaramente ostruzionistico assunto da taluni di questi gruppi <sup>(23)</sup>. Non è un caso, infatti, che la discussione del disegno di legge presso l'Assemblea del Senato cominci il 3 marzo 2003 e che l'Aula, sino alla metà di maggio dello stesso anno, non riesca a passare alla fase della votazione degli emendamenti.

È a questo punto, pertanto, che il Governo assume la decisione di imprimere una accelerazione all'*iter* del provvedimento, stabilendo di

porre la questione di fiducia. Il «maxi-emendamento» presentato dall'Esecutivo e approvato dal Senato nella seduta del 14 maggio 2003 è composto di un unico articolo (che fa venire meno, in tal modo, la formale suddivisione del testo tra norme di delegazione e norme di «diretta applicazione»), per un totale di sessantuno commi, soltanto diciannove dei quali interessano le modalità, i criteri e i principi per l'esercizio della delega da parte del Governo. Si tratta di un testo che, pur modificando in minima parte criteri e principi delle delega (che restano sostanzialmente confermati), risulta fortemente innovativo rispetto a quello approvato dalla Camera, soprattutto su due versanti.

Il primo versante riguarda, come avvenuto anche nei precedenti passaggi, il ruolo consultivo del Parlamento sui provvedimenti attuativi della delega. La definizione di tale ruolo, peraltro, è frutto di una scelta che – benché derivi indirettamente dal dibattito svolto in Commissione di merito – è comunque assunta autonomamente dall'Esecutivo attraverso la presentazione di un proprio emendamento. Questa scelta consiste nella soppressione della Commissione bicamerale consultiva introdotta dalla Camera e nella previsione di un unico (e non «doppio», come previsto in origine dalla VIII Commissione della Camera) parere parlamentare, da esprimere entro quarantacinque giorni dalla data di assegnazione dei provvedimenti delegati. Per il resto, l'emendamento del Governo mantiene in vita la commissione dei ventiquattro esperti <sup>(24)</sup> e, a tutela della funzione di controllo parlamentare, la disposizione che prevede che il ministro o un sottosegretario delegato riferiscano ogni quattro mesi alle Commissioni competenti sugli esiti del lavoro di attuazione della delega.

Un secondo profilo, poi, interessa le norme di diretta applicazione, che crescono in termini quantitativi e qualitativi, a testimonianza del fatto che lo stesso Governo, dopo avere in qualche modo subito la scelta della loro introduzione nel testo da parte del relatore alla Camera, ritiene ora importante utilizzare, a sua volta, lo strumento della legge di delegazione (peraltro rafforzato dal voto fiduciario), per introdurre talune disposizioni di urgente interesse. Tra tali disposizioni, l'Esecutivo introduce anche norme che finiranno per condizionare il seguito dell'*iter* del provvedimento in modo particolarmente significativo. Si tratta, in primo luogo, di talune norme di riforma della disciplina dei servizi pubblici locali e, in secondo luogo, di disposizioni recanti la creazione di un «Istituto di alti studi ambientali», il cui compito è quello di svolgere attività di ricerca e formazione a supporto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. L'emendamento del Governo, inoltre, determina un

forte ridimensionamento della portata dalla disposizione relativa all'autorizzazione in sanatoria per i lavori di cui sia accertata la compatibilità paesistica, che è drasticamente limitata in termini volumetrici e di tipologie edilizie e costruttive.

#### *2.4 - I successivi passaggi parlamentari*

L'inizio dell'esame presso la VIII Commissione della Camera del nuovo testo <sup>(25)</sup>, approvato dal Senato con il voto di fiducia, mette in evidenza l'intenzione dei gruppi di opposizione di non rinunciare all'ipotesi di apportare nuove modificazioni al provvedimento, con particolare riferimento alle due nuove disposizioni, di carattere assolutamente innovativo, introdotte con l'emendamento presentato dal Governo presso l'altro ramo del Parlamento. Tale atteggiamento dei gruppi di opposizione, peraltro, poggia anche sull'affidamento che, all'interno della stessa maggioranza, possano aprirsi contrasti circa il contenuto delle nuove disposizioni, tanto che diversi rappresentanti di uno dei gruppi della maggioranza parlamentare (Lega Nord Padania) rilasciano, sui mezzi di informazione, dichiarazioni critiche sul contenuto di dette disposizioni e sul metodo seguito per la loro approvazione <sup>(26)</sup>, chiedendo – per il momento in via informale – l'apertura di un confronto con il Governo per valutare eventuali modifiche al testo.

La VIII Commissione, alla quale il provvedimento (A.C. 1798-C) è assegnato il 20 maggio 2003, svolge, quindi, un rapido esame preliminare del testo, al termine del quale si concorda sull'opportunità di avviare una specifica attività istruttoria che, più snella rispetto alla prima lettura, si concentri sui principali profili di novità contenuti nel disegno di legge trasmesso dal Senato. Si conviene, pertanto, di effettuare un nuovo ciclo di audizioni informali, con l'intesa che esso non «replichi», tuttavia, il contenuto delle audizioni già svolte sul testo originario del provvedimento; per tali motivi, vengono fissati due principi distintivi rispetto all'attività istruttoria già effettuata <sup>(27)</sup>: le audizioni informali avranno luogo nell'ambito dell'ufficio di presidenza (e non all'interno del comitato ristretto, che non viene costituito dalla Commissione) e saranno dedicate esclusivamente ad affrontare le disposizioni di carattere innovativo previste nell'ambito delle norme di diretta applicazione (in particolare, la riforma dei servizi pubblici locali e le nuove disposizioni in tema di sanatoria paesaggistica). Il nuovo ciclo di audizioni informali è, dunque, limitato esclusivamente ad acquisire i necessari elementi conoscitivi

dai rappresentanti delle autonomie territoriali (regioni, province e comuni), della realtà imprenditoriale (Confindustria e imprese ad essa aderenti) e degli organismi di gestione dei servizi nei settori dei rifiuti e delle acque (Coordinamento degli ambiti territoriali ottimali per le risorse idriche, Confservizi, associazioni del commercio, dell'artigianato e della cooperazione); tale ciclo, che si conclude in due giornate di audizioni, fa emergere in maniera chiara le questioni problematiche aperte dalle modifiche introdotte dal Senato e consente la riapertura del confronto in Commissione sulle scelte operate dall'altro ramo del Parlamento a seguito dell'approvazione dell'emendamento predisposto dal Governo.

Le nove sedute della Commissione <sup>(28)</sup> che hanno luogo dopo la conclusione delle audizioni informali rappresentano un significativo momento di affermazione dell'autonomia parlamentare: in queste sedute, infatti, matura progressivamente la consapevolezza – che prescinde dai rapporti tra Governo, maggioranza e opposizione (quest'ultima sempre più fortemente contraria al complesso del provvedimento) – di dovere apportare nuove modifiche al testo, per rivedere quei punti che, forse a causa della rapidità con la quale si è concluso l'esame del disegno di legge al Senato, necessitano di adeguati interventi di manutenzione normativa. Per tali motivi, la Commissione (su impulso decisivo di parte dei gruppi di maggioranza) assume la responsabilità di modificare, già nel corso dell'esame in sede referente, il testo approvato dal Senato con il ricorso al voto di fiducia; e ciò avviene pur a fronte delle perplessità manifestate dal Governo, che teme un pericoloso allungamento dell'*iter* di approvazione del provvedimento.

Le scelte innovative adottate con le predette modifiche riguardano, in primo luogo, la soppressione delle disposizioni relative ai servizi pubblici locali, che rappresentano l'elemento più controverso anche in rapporto alle richieste provenienti dalle autonomie territoriali. Viene, inoltre, decisa la soppressione delle norme costitutive dell'Istituto di alti studi ambientali, la cui creazione è fortemente contestata anche da diversi gruppi di maggioranza. È altresì modificata, con l'approvazione di taluni emendamenti presentati da deputati del gruppo di maggioranza relativa (Forza Italia), la disposizione concernente la sanatoria paesaggistica nelle aree vincolate, per la quale si torna – sia pure con una diversa formulazione – ad un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello, particolarmente ristretto, individuato dal Senato. Si decide, infine, di incidere in misura penetrante sui poteri consultivi del Parlamento in ordine ai decreti delegati, modificando sensibilmente le relative disposizioni.

L'esame in sede referente da parte della VIII Commissione, in sostanza, non interviene più sulle disposizioni di delega (il cui ambito oggettivo e i cui principi e criteri direttivi – già limitatamente modificati nelle prime due letture – sono, di fatto, integralmente confermati rispetto al testo del Senato), ma si concentra sulle norme di diretta applicazione più controverse e, soprattutto, sulle modalità di esercizio del potere di controllo del Parlamento in ordine ai provvedimenti attuativi.

In questo ambito, in particolare, la Commissione pone nuovamente l'accento sulla centralità del ruolo delle Camere in relazione alla verifica dell'esercizio della potestà legislativa delegata al Governo, cercando di rafforzare nella misura più estesa possibile le proprie funzioni. Infatti, ferme restando le disposizioni che obbligano il Governo a riferire alle Commissioni in sede di attuazione della delega, la VIII Commissione assume, in primo luogo, la decisione di ripristinare la procedura del «doppio parere», ampliando a trenta giorni il termine per l'espressione del primo parere sugli schemi dei decreti e confermando in venti giorni il termine per il parere definitivo. Inoltre, essa introduce una interessante innovazione circa il controllo dei profili di carattere finanziario, stabilendo esplicitamente che gli schemi dei decreti legislativi siano corredata di relazione tecnica, al fine di verificarne il rispetto del principio e criterio direttivo di delega che prescrive l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica. Infine, essa prevede che il mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi alle Camere comporta la decadenza dall'esercizio della delega. È evidente, in questi interventi modificativi, l'intenzione della Commissione di garantire un controllo effettivo dell'operato del Governo, in una materia che – con il proseguire del dibattito parlamentare – sta assumendo una rilevanza sempre maggiore.

L'incisiva iniziativa della Commissione in sede di esame del provvedimento, peraltro, fa sì che l'esame in Assemblea sia piuttosto circoscritto. Con riferimento a tale fase, di fatto, l'elemento di maggiore originalità è costituito dalla relazione di minoranza che, anche in occasione di questa lettura parlamentare, i gruppi di opposizione decidono di presentare. Se, infatti, in prima lettura la relazione di minoranza era costituita esclusivamente da un testo alternativo (ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del Regolamento), la nuova relazione di minoranza è, al contrario, rappresentata soltanto da una illustrazione delle ragioni di contrarietà al provvedimento, senza testo alternativo. Tale scelta procedimentale, oltre che essere motivata dalla circostanza che, in molte sue parti, il testo ha ormai acquisito la cosiddetta «doppia deliberazione

conforme» (essendo stato modificato solo parzialmente dal Senato <sup>(29)</sup>), è anche racchiusa nella valutazione del relatore di minoranza, che afferma che i gruppi di opposizione – vista l'assoluta contrarietà al testo del Senato – non propongono «un testo alternativo, ma la non approvazione del provvedimento all'esame dell'Assemblea» (A.C. 1798-C-*bis*).

Riguardo all'esame in Assemblea, inoltre, è importante rilevare che il testo, modificato rispetto a quello del Senato, è approvato senza che il Governo ricorra alla questione di fiducia, anche in ragione di una informale richiesta avanzata all'Esecutivo dai gruppi di maggioranza, che ritengono che il disegno di legge risultante dall'esame in Commissione rappresenti una versione in grado di raccogliere ampi consensi nella maggioranza alla Camera e di essere approvata, senza particolari problemi, anche dall'altro ramo del Parlamento.

Il disegno di legge trasmesso, in data 15 ottobre 2003, al Senato della Repubblica (A.S. 1753-B), in realtà, è nuovamente accolto con forti perplessità dalla 13<sup>a</sup> Commissione, nel cui ambito è soprattutto il relatore <sup>(30)</sup> ad avanzare dubbi sulla formulazione di una specifica norma, ossia quella riguardante la sanatoria dei lavori compiuti nelle aree vincolate in assenza di autorizzazione o in difformità da questa, quando ne sia accertata la compatibilità paesaggistica. Tale disposizione, il cui ambito oggettivo era stato originariamente circoscritto nel corso dell'esame al Senato, è contestata, in modo molto netto, da gran parte dei componenti la Commissione; l'effetto di tale situazione, peraltro, è quello di contribuire a ritardare sensibilmente i tempi per la conclusione dell'esame del provvedimento in Commissione, che si prolunga – senza particolari elementi di novità – per alcuni mesi.

A fronte di questo sostanziale blocco dell'*iter*, che – tra l'iniziale difficoltà di procedere in Commissione e una tattica ostruzionistica adottata successivamente in Assemblea, da taluni gruppi di opposizione, dopo la conclusione dell'esame in Commissione – si protrae per circa un anno, è nuovamente il Governo ad assumere l'iniziativa, come già avvenuto in occasione della prima lettura del testo da parte del Senato. Il 14 ottobre 2004, infatti, a quasi un anno dall'approvazione del testo modificato da parte della Camera, l'Esecutivo torna a porre la questione di fiducia su un nuovo «maxi-emendamento» che – a differenza delle previsioni pressoché generalizzate – non è costituito dalla riproposizione del medesimo testo trasmesso dalla Camera (che avrebbe avuto l'effetto di portare alla definitiva approvazione del disegno di legge), bensì da un nuovo testo, la cui approvazione renderà, ovviamente, necessario un ulteriore passaggio alla Camera (il quinto, in termini assoluti).

Il nuovo testo sul quale il Governo decide di porre la fiducia al Senato contiene, di fatto, un'unica rilevante innovazione, relativa alla disposizione concernente la sanatoria paesistica nelle aree vincolate. In luogo della precedente versione di tale disposizione, infatti, il Governo introduce otto nuovi commi all'articolo unico del disegno di legge, che dispongono i seguenti interventi: una autorizzazione alla demolizione di edifici di lottizzazione realizzati nella località denominata «punta Perotti» nel comune di Bari e, più in generale, l'autorizzazione al ministero competente ad individuare, con propri provvedimenti, ulteriori opere da sottoporre a interventi di demolizione; una serie di modifiche al decreto legislativo n. 42 del 2004 (cosiddetto «codice del paesaggio»), finalizzate a rendere più incisive le sanzioni per i reati paesistici; una sanatoria per i lavori compiuti, entro il settembre 2004, su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa (con conseguente estinzione del relativo reato). Pur di fronte alle decise proteste dell'opposizione parlamentare, che contesta il metodo seguito dal Governo con la presentazione dell'emendamento e il merito delle misure in esso contenute, il provvedimento è nuovamente approvato con voto fiduciario dal Senato e trasmesso alla Camera.

La nuova lettura della Camera sul testo approvato dal Senato (A.C. 1798-D) è, considerate anche le limitate modifiche apportate, piuttosto rapida, anche perché concentrata quasi esclusivamente sulla nuova disciplina della sanatoria paesaggistica, di cui i gruppi di opposizione chiedono la soppressione, considerandola un «condono mascherato» per gli abusi compiuti all'interno delle aree protette <sup>(31)</sup>. La rapidità dei tempi di esame previsti (il provvedimento è inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea per la terza settimana di novembre 2004) non limita, tuttavia, l'attività istruttoria della VIII Commissione, che dedica altre otto sedute all'esame del disegno di legge, deliberando nella seduta del 18 novembre 2004 di conferire il mandato al relatore <sup>(32)</sup> a riferire favorevolmente sul provvedimento, nel medesimo testo approvato dal Senato.

Per l'esame in Assemblea, i gruppi di opposizione nominano nuovamente un relatore di minoranza, che presenta – come in occasione della precedente lettura alla Camera – una relazione meramente illustrativa delle motivazioni di contrarietà, senza testo alternativo. Inoltre, sono presentate e discusse in Aula due questioni pregiudiziali <sup>(33)</sup>, che mirano a precludere l'esame del provvedimento, in virtù del contenuto dell'articolo 1, comma 37, del disegno di legge, che i presentatori delle pregiudiziali assumono essere in contrasto con la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, anche perché «sostanzialmente reitera, esten-

dendola ai beni sottoposti a vincolo paesaggistico e quindi aggravandola, l'improvvida, destabilizzante e diseducativa misura di condono già prevista in materia edilizia dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269».

La reiezione delle questioni pregiudiziali da parte dell'Assemblea sembrerebbe, quindi, portare verso una rapida conclusione del disegno di legge, considerati anche i tempi contingentati per la discussione in Aula. Nonostante ciò, il Governo assume la decisione di porre, questa volta anche alla Camera (a differenza delle due letture precedenti), la questione di fiducia sul provvedimento, in tal modo annettendo alla definitiva approvazione del testo un valore politicamente vincolante. Questa decisione, pertanto, accelera ulteriormente l'*iter* di esame del disegno di legge, che è definitivamente approvato il 24 novembre 2004, divenendo infine, con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, la legge 15 dicembre 2004, n. 308.

### 3 - *L'attuazione della delega*

#### 3.1 - *Il lavoro preparatorio in ambito ministeriale*

A partire dalla data della definitiva approvazione della legge di delegazione, il cui percorso di esame è stato caratterizzato da una forte tensione in ambito parlamentare ma anche da una intensa dialettica tra il Governo e le Camere, il lavoro per la definizione degli schemi dei decreti delegati si trasferisce pressoché integralmente all'interno degli organismi ministeriali. Dopo un dibattito parlamentare durato oltre tre anni e un procedimento di esame del disegno di legge che ha visto un'ampia partecipazione – anche in termini conoscitivi e informativi – di tutti i soggetti coinvolti, la fase di stesura dei testi attuativi della delega perde, in primo luogo, il carattere di pubblicità che aveva assunto nel corso dell'*iter* parlamentare, e, di fatto, riporta in un ambito più tecnico e meno politico – ma proprio per questo anche meno conoscibile – il lavoro di riordino della normativa in materia ambientale.

Come primo provvedimento in esecuzione della legge, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio procede alla costituzione della commissione dei ventiquattro esperti per la redazione dei testi normativi, prevista dalla stessa legge n. 308, nominandone i componenti. La designazione della commissione è accompagnata da forti polemiche<sup>(34)</sup>, che tuttavia non trovano formale espressione nell'ambito dell'attività par-

lamentare ordinaria, ma soltanto su alcuni organi di informazione specialistica <sup>(35)</sup> o attraverso specifiche iniziative di natura seminariale, promosse da associazioni e organismi di settore <sup>(36)</sup>. Il lavoro della commissione di esperti, che si avvia nel gennaio 2005, procede nel corso del primo semestre dell'anno con un'attività di natura preparatoria <sup>(37)</sup> e vede la definizione, a ridosso del periodo estivo, di sei schemi di decreti delegati, che intervengono sui diversi oggetti della delega, ad eccezione del provvedimento sulle aree protette, che invece registra un significativo ritardo nella sua redazione.

Anche questo primo esito dei lavori ministeriali è oggetto di critica <sup>(38)</sup>, soprattutto al di fuori delle dinamiche parlamentari, dove l'attenzione sembra essersi per il momento trasferita su altre problematiche. In particolare, da diversi settori della realtà sociale e del mondo scientifico è mossa al Governo l'accusa di avere, in sostanza, «ignorato» il contenuto dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 308, che prevede «forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori». In tal senso, diversi organismi e associazioni di settore lamentano, nei confronti del ministro competente, l'assenza di un loro coinvolgimento nelle sedi formali incaricate di guidare il processo di redazione dei testi e, allo stesso tempo, il patrocinio e la promozione, da parte dello stesso ministro, di momenti irrituali di confronto sui testi, mediante l'organizzazione di attività conoscitive e convegni specialistici <sup>(39)</sup>.

Durante questo percorso che si svolge in ambito ministeriale, peraltro, il Parlamento – che sino alla approvazione della legge di delegazione aveva giocato un ruolo determinante – opera, in qualche modo, «ai margini» dell'attività governativa. Questo circoscritto ruolo delle Camere, in effetti, è determinato anche dalla circostanza per cui l'unico strumento che la legge di delegazione aveva individuato per assicurare un costante controllo e monitoraggio parlamentare sull'operato del Governo resta, di fatto, inapplicato. Infatti, sebbene l'articolo 1, comma 15, della legge n. 308 disponga, come già rilevato in precedenza, l'obbligo per il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di riferire ogni quattro mesi alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato dei lavori della commissione di esperti, in realtà lo stesso Ministro non adempie a tale obbligo, se non inviando una breve comunicazione scritta ai presidenti delle competenti Commissioni permanenti, per dare conto dell'avvenuta istituzione della commissione di esperti e della suddivisione organizzativa disposta al suo interno. In tal modo, il ministro rende – di fatto – inapplicato lo strumento conoscitivo specificamente predisposto

dalle Camere, impedendo alle stesse di intervenire, in misura significativa, all'interno delle dinamiche che caratterizzano il lavoro di redazione dei testi legislativi <sup>(40)</sup>.

L'ultima accelerazione all'attuazione della delega legislativa, infine, è data dall'approssimarsi della fine dell'anno e, in particolare, del preannunziato scioglimento anticipato delle Camere. È con ogni probabilità la consapevolezza, da parte del ministero competente, di non essere nelle condizioni di portare a termine il complesso *iter* di approvazione di ben sei decreti legislativi, per i quali è previsto – come detto in precedenza – un «doppio parere» parlamentare <sup>(41)</sup>, che «impone» al Governo di scegliere una nuova strada, sino a quel momento non percorsa, consistente nell'accorpate tutti i testi in un unico schema di decreto legislativo, al fine di semplificare, da un lato, l'*iter* di esame parlamentare e di avere, dall'altro, un testo onnicomprensivo sulle materie prese in considerazione. Il Ministro dell'ambiente, pertanto, chiude rapidamente (nell'autunno del 2005) i lavori della commissione di esperti e sottopone, dopo il concerto con i ministeri interessati, il testo dell'unico schema di decreto alla deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri del 18 novembre 2005. Il testo così definito è trasmesso contestualmente alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 271 del 1997, per il parere di competenza, e alle Camere per l'espressione del parere parlamentare.

### *3.2 - Il primo esame parlamentare dello schema di decreto legislativo*

Il provvedimento trasmesso alle Camere (Atto Camera n. 572) <sup>(42)</sup> è assegnato, in data 6 dicembre 2005, alle Commissioni VIII della Camera e 13<sup>a</sup> del Senato. Alla Camera dei deputati, inoltre, il testo è assegnato alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), per gli aspetti di compatibilità comunitaria, e alla V Commissione (Bilancio), ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, per valutarne i profili di carattere finanziario.

In proposito, è opportuno segnalare preliminarmente che l'esame di merito presso la Camera – sul quale si sofferma la presente ricostruzione – si concentra in misura prevalente nell'ambito della VIII Commissione, dove soprattutto i gruppi di maggioranza, anche in virtù del percorso già svolto a partire dall'inizio della legislatura, considerano tale provvedimento come il naturale atto conclusivo della legislatura stessa per quanto concerne la materia ambientale. Per tali motivi, risulta più

utile – anche per ragioni di continuità rispetto all’esame del relativo disegno di legge – concentrare la presente analisi sul solo *iter* svolto in tale Commissione permanente, rinviando alla lettura degli atti parlamentari per l’esame nelle altre sedi parlamentari <sup>(43)</sup>.

Al riguardo, un primo profilo di interesse concerne l’assegnazione del provvedimento <sup>(44)</sup>, che è effettuata «con riserva» di espressione del parere da parte della Conferenza unificata. Avendo, infatti, il Governo trasmesso il testo contemporaneamente al Parlamento e alla stessa Conferenza, i Presidenti delle Camere, in ossequio alla prassi (consolidatasi nel corso della XIII legislatura) per cui il parere parlamentare deve essere l’ultimo espresso nell’ambito del procedimento di adozione dei testi normativi delegati al Governo, provvedono all’assegnazione dello schema di decreto legislativo alle competenti Commissioni richiamando, tuttavia, l’esigenza che esse non si pronuncino definitivamente sul provvedimento prima che il Governo abbia provveduto ad integrare la richiesta di parere con il parere della Conferenza unificata <sup>(45)</sup>.

La questione dell’assegnazione «con riserva» fa, dunque, sorgere – all’avvio dei lavori presso la VIII Commissione della Camera – una preliminare questione interpretativa di particolare delicatezza, legata proprio al termine per l’espressione del parere parlamentare.

Nella seduta introduttiva dell’esame in Commissione <sup>(46)</sup>, infatti, il presidente della Commissione fa presente che il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 29 novembre 2005, ha sottolineato che il Governo non procederà ad assumere alcuna iniziativa al riguardo, se non dopo che le competenti Commissioni avranno espresso il proprio parere. Al contempo, tuttavia, lo stesso presidente della Commissione avverte che, con comunicazione in data 7 dicembre 2005, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio ha già annunciato che il Governo non intende concedere deroghe rispetto al termine di trenta giorni fissato dalla legge per l’esame parlamentare.

A fronte di tali comunicazioni, il presidente della VIII Commissione osserva che la Commissione «non può al momento che attenersi – per quanto concerne l’esigenza di attendere gli esiti della Conferenza unificata – alle indicazioni del Presidente della Camera, restando inteso che ulteriori determinazioni circa l’organizzazione dei lavori della stessa Commissione potranno essere assunte nel prosieguo dell’esame del provvedimento <sup>(47)</sup>».

Un ulteriore, interessante, passaggio procedurale si verifica, poi, in occasione dell’avvio dell’esame del provvedimento: anche al fine di garantire una comune istruttoria in sede parlamentare, infatti, le compe-

tenti Commissioni di Camera e Senato convengono di adottare una scelta di semplificazione del procedimento di esame, concordando di procedere congiuntamente allo svolgimento di un rapido ciclo di audizioni informali. Data la ristrettezza dei tempi, tuttavia, le stesse Commissioni convengono di limitare l'ambito delle audizioni, dando comunque la possibilità a tutti i soggetti interessati di inviare documentazione scritta sulle tematiche oggetto dello schema di decreto. Le Commissioni riunite, dunque, effettuano – nel periodo compreso tra il 13 e il 19 dicembre 2005 – le audizioni informali di rappresentanti delle autonomie territoriali, delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, degli enti esponenziali del commercio e dell'artigianato, degli organismi di gestione dei servizi, delle associazioni ambientaliste e dei consorzi di recupero e riciclaggio dei rifiuti.

È interessante notare, in questa fase, come l'istruttoria svolta in ambito parlamentare con le audizioni effettuate dalle Commissioni riunite, pur a fronte delle incertezze sui termini di espressione del parere, faccia sì che il Parlamento si ponga in una posizione di sostanziale «supplemento», in termini partecipativi, rispetto al lavoro effettuato in ambito ministeriale. Come emergerà anche dal parere reso dalla VIII Commissione al termine dell'*iter*, infatti, la partecipazione dei soggetti al procedimento «è stata avvertita dalla VIII Commissione come una necessità imprescindibile, tanto che le audizioni promosse (...) hanno consentito di ampliare in misura significativa la partecipazione alle attività preparatorie». Questa attività istruttoria contribuisce, inoltre, a rendere pubblico e conoscibile il contenuto del provvedimento, oltre che le posizioni dei diretti interessati, facendo emergere in misura evidente una importante funzione di coordinamento svolta dalle Commissioni competenti, che ritengono essenziale garantire un ampio coinvolgimento degli interessi in gioco, unitamente all'acquisizione degli elementi di conoscenza indispensabili per giungere alla definizione del proprio orientamento in merito allo schema di decreto.

Quanto al merito delle audizioni svolte, se è vero che importanti elementi conoscitivi provengono dalle audizioni di tipo tecnico (addetti ai lavori e organismi di settore), è anche evidente che il nucleo politicamente più rilevante è costituito dall'audizione informale dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI, ossia dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali. Nel corso di tale audizione, che avviene proprio nel giorno (15 dicembre 2005) in cui è convocata anche la Conferenza unificata per l'espressione del parere di competenza, emerge in modo chia-

ro una forte contrarietà degli enti regionali e locali in ordine allo schema di decreto, tanto che gli stessi preannunciano l'intenzione di non fare pronunciare la stessa Conferenza, se non dopo avere avuto a disposizione un sufficiente arco di tempo per gli approfondimenti di merito sul testo. In quella occasione, peraltro, i rappresentanti delle regioni italiane preannunciano un ricorso alla Corte costituzionale per la violazione delle prerogative regionali e delle altre autonomie territoriali, precostituendo, di fatto, le condizioni per la definitiva «rottura» del confronto su tale argomento <sup>(48)</sup>.

Concluso il ciclo di audizioni informali, l'esame della VIII Commissione della Camera prosegue, quindi, con interventi di carattere generale e con un tentativo, promosso dal relatore <sup>(49)</sup>, di organizzare il lavoro in sessioni tematiche, dedicando una seduta per ciascuno dei grandi settori disciplinati dal provvedimento, in modo da consentirne una approfondita trattazione specifica. Dopo l'avvio di tale tentativo, tuttavia, il presidente della Commissione, preso atto dell'ampiezza degli interventi già svolti e di quelli previsti, e considerata l'opportunità di non consentire una pluralità di interventi per ciascun deputato, dichiara – in sostanza – «superato» il criterio organizzativo proposto dal relatore <sup>(50)</sup>; l'esame del provvedimento, dunque, prosegue secondo le ordinarie linee di esame degli atti del Governo.

Nel corso del dibattito, i gruppi di opposizione pongono una serie di perplessità e di obiezioni di metodo circa talune delle scelte operate dal Governo; in particolare, è chiaro sin da subito che i principali obiettivi degli stessi gruppi di minoranza consistono, per un verso, nel cercare di avere più tempo a disposizione per approfondire l'esame del testo (non a caso, i primi interventi non affrontano – se non in via del tutto generica – nessuna delle questioni di merito dello schema di decreto) e, per altro verso, nel ribadire la presunta «illegittimità» del percorso di definizione del provvedimento, in assenza del coinvolgimento delle regioni.

Soprattutto su tale ultimo profilo, diversi deputati della VIII Commissione richiamano, nel proprio intervento, l'impegno assunto nel 2001 dal Governo circa un confronto e un dialogo costante con le autonomie territoriali per la scrittura del testo, che, come si ricorderà, era contenuto anche in un atto allegato all'originario disegno di legge di iniziativa governativa (si tratta del parere della Conferenza unificata sullo schema di disegno di legge A.C. 1798, di cui al precedente paragrafo 2.1). In particolare, taluni rappresentanti dei gruppi di opposizione lamentano la totale disapplicazione di tale accordo, rilevando come sulle materie oggetto del decreto sarebbe stato necessario instaurare una leale collaborazio-

ne tra Stato e regioni e come, proprio per tale ragione, il ministro Matteoli abbia siglato nel 2001 un'intesa con le regioni, volta a far sì che nella predisposizione dei decreti delegati le regioni fossero coinvolte in maniera sostanzialmente paritetica. I gruppi di opposizione, pertanto, sulla scorta di quanto contenuto in tale accordo e sulla base del disposto dell'articolo 1, comma 4, della legge di delegazione, che prevede espressamente il parere della Conferenza unificata, ritengono che la stessa VIII Commissione non possa procedere all'espressione del parere di competenza, considerato anche che nella prevista riunione del 15 dicembre 2005 non è stato espresso, per la chiara contrarietà delle regioni, il parere da parte della stessa Conferenza. Se, dunque, per i rappresentanti del Governo la mancata espressione del parere in sede di Conferenza unificata comporta ormai il decorso del termine per l'espressione di detto parere (che lo stesso Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sostiene essere di venti giorni dalla data di trasmissione del testo <sup>(31)</sup>), i rappresentanti dei gruppi di opposizione insistono sull'impossibilità di procedere all'espressione del parere parlamentare in assenza del pronunciamento della Conferenza.

Per questi motivi, dopo un lungo dibattito sul provvedimento e prima della sospensione dei lavori parlamentari per il periodo natalizio, si torna ad affrontare, nella riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi della VIII Commissione (che ha luogo il 21 dicembre 2005), la questione dei termini per l'espressione del parere parlamentare <sup>(32)</sup>. Secondo quanto comunicato dallo stesso presidente della Commissione nella seduta del 22 dicembre 2005, l'ufficio di presidenza conviene sull'opportunità che – pur venendo in scadenza il termine per l'espressione del parere il 5 gennaio 2006 e considerata l'incertezza sugli esiti della Conferenza unificata – la Commissione prosegua l'esame del provvedimento nelle sedute del 9, 10, 11 e 12 gennaio 2006, in tal modo superando il termine previsto dalla stessa legge di delegazione. Nella medesima seduta, il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio <sup>(33)</sup> conferma l'orientamento favorevole del Governo in ordine alle modalità e ai tempi di prosecuzione dell'esame del provvedimento in Commissione. La Commissione decide, dunque, di proseguire oltre il termine fissato dalla legge n. 308 del 2004, anche sulla base di un impegno del Governo, che garantisce che non procederà ad alcuna iniziativa in materia prima dell'espressione del parere parlamentare.

La definitiva accelerazione per la conclusione dell'esame parlamentare dello schema di decreto giunge, peraltro, alla ripresa dei lavori dopo la pausa natalizia. Nella seduta della VIII Commissione del 9 gennaio

2006, infatti, il rappresentante del Governo dichiara «di non disporre di alcuna notizia definitiva in merito agli intendimenti delle regioni e ad eventuali seguiti in sede di Conferenza unificata»; considerando, peraltro, «scaduti i termini per l'espressione del relativo parere», segnala che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvederà a informare la Presidenza del Consiglio dei ministri della scadenza di tali termini, «affinché venga sciolta la riserva da parte delle Presidenze delle Camere e le Commissioni parlamentari competenti siano sollecitate a pronunciarsi». Il rappresentante del Governo fa, comunque, presente che sarà a breve esperito un ulteriore tentativo per anticipare la riunione della Conferenza unificata, già fissata per la fine del mese di gennaio 2006 e che, «se tale tentativo dovesse essere vano, pur riconoscendo l'importanza di fare il possibile per assicurare il massimo coinvolgimento delle regioni», lo stesso Governo ritiene che il Parlamento non possa «attendere *sine die* un parere che, alla fine, non sarà espresso».

Nel prendere atto degli orientamenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, tuttavia, i rappresentanti dei gruppi di opposizione tentano di attivare un ultimo passaggio procedurale, chiedendo alla presidenza della Commissione di acquisire «la posizione complessiva del Governo su argomenti di estrema delicatezza, che rischiano di compromettere i rapporti istituzionali tra diversi livelli di governo<sup>(54)</sup>»; a tal fine, invitano la presidenza ad assumere una apposita iniziativa in tal senso presso il Ministro per gli affari regionali. Nella seduta del 10 gennaio, pertanto, è lo stesso presidente della VIII Commissione ad informare che, a seguito delle richieste formulate dai gruppi di opposizione, la presidenza «ha rappresentato al Ministro per gli affari regionali la possibilità di intervenire in Commissione, al fine di fornire i chiarimenti in merito agli esiti della Conferenza unificata sul provvedimento in titolo». In proposito, fa presente che «il Ministro, pur impossibilitato a prendere parte ai lavori della Commissione, ha comunicato, per le vie brevi, che sono in corso verifiche per l'eventuale convocazione – in tempi brevissimi – di una riunione straordinaria della Conferenza unificata», atteso che la prossima convocazione dovrebbe essere prevista per la fine del mese di gennaio. Il presidente ribadisce, tuttavia, che ad avviso del ministro, «anche alla luce delle posizioni politiche sinora emerse, non sembrerebbero sussistere le condizioni per tale convocazione straordinaria sullo schema di decreto, restando – allo stato – da escludere anche un suo inserimento all'ordine del giorno della ordinaria riunione della Conferenza unificata di fine mese». Egli comunica, infine, di avere informato il Presidente della Camera circa l'andamento dei lavori della Com-

missione per l'esame dell'atto del Governo n. 572, «anche ai fini di eventuali indicazioni circa i tempi della sua conclusione».

A seguito della richiesta formulata dalla presidenza della Commissione circa i tempi per la chiusura dell'esame del provvedimento e considerato che il Governo ribadisce come sia decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere della Conferenza unificata, il Presidente della Camera prende atto <sup>(55)</sup>, infine, che la Commissione può concludere l'esame dell'atto n. 572, tanto che – nella seduta del 12 dicembre 2006 – trasmette alla stessa Commissione la formale comunicazione con cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento fa presente, a nome del Governo, che è decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere della Conferenza unificata.

La VIII Commissione, a questo punto, procede nell'esame del provvedimento, mediante la presentazione di una articolata proposta di parere da parte del relatore, che è strutturata in modo particolarmente complesso ed interviene molto dettagliatamente sul merito del provvedimento. Nelle stesse premesse della proposta di parere, il relatore indica che «data la complessità del testo e al fine di dare piena attuazione alle norme costituzionali sulla delegazione legislativa (...), risulta particolarmente opportuno che il parere sia dettagliato e articolato sulle sei parti dello schema di decreto, indicando, per ciascuna di esse, alcune premesse e alcune specifiche proposte modificative e integrative». La proposta di parere (favorevole) del relatore contiene una lunga serie di rilievi, che si articolano in ventuno condizioni (al cui accoglimento, dunque, la stessa proposta condiziona il parere favorevole della Commissione) e settantaquattro osservazioni, incidendo in misura penetrante sull'impianto del provvedimento. La proposta di parere interviene, in particolare, su alcuni settori ritenuti strategici dallo stesso relatore: la rivalutazione di talune scelte procedurali in materia di valutazione di impatto ambientale <sup>(56)</sup>; il riordino delle strutture di gestione delle risorse idriche e dei bacini idrografici <sup>(57)</sup>; la definizione della disciplina di talune categorie di rifiuto e del funzionamento dei consorzi di recupero e riciclaggio dei rifiuti <sup>(58)</sup>.

La particolare rilevanza della proposta di parere è riconosciuta anche dai gruppi di opposizione, che, pur ribadendo la propria contrarietà al provvedimento, danno atto al relatore di avere compiuto un notevole sforzo in termini di elaborazione. A seguito della formulazione della proposta di parere del relatore, peraltro, i rappresentanti dei gruppi di opposizione presentano – a loro volta – una proposta alternativa di parere <sup>(59)</sup>, nella quale ripercorrono le ragioni della netta contrarietà al

provvedimento, che motivano, a loro giudizio, l'espressione di un parere contrario.

Nella seduta del 12 gennaio 2006, infine, ha luogo il dibattito conclusivo sulle proposte di parere presentate, nel corso del quale, a fronte di interventi di rappresentanti dei gruppi di maggioranza che sostengono convintamente la proposta del relatore, i gruppi di opposizione, nel motivare la proposta alternativa di parere, preannunciano che non prenderanno parte alla votazione <sup>(60)</sup>, anche al fine di segnalare «le ripetute e gravi scorrettezze che hanno caratterizzato la vicenda dell'elaborazione del testo in esame».

Al termine degli interventi, la VIII Commissione approva, senza la partecipazione al voto dei gruppi di opposizione, la proposta di parere del relatore, in una nuova versione integrata in corso di seduta, che modifica parzialmente quella originariamente elaborata, portando alla formulazione di ventuno condizioni e settantotto osservazioni. Il percorso di esame del provvedimento, particolarmente intenso e travagliato, si conclude dunque con un contributo, da parte della competente Commissione parlamentare, che non può certo essere ritenuto banale o rituale, anche perché «obbliga» di fatto il Governo a confrontarsi, in tempi rapidi, con le questioni e i problemi segnalati nei rilievi contenuti nel parere, ai fini della nuova trasmissione del testo alle Camere per il parere definitivo <sup>(61)</sup>.

### *3.3 - Il parere parlamentare definitivo*

A distanza di una sola settimana dall'espressione del primo parere parlamentare, il Consiglio dei ministri adotta, il 19 gennaio 2006, una nuova versione dello schema di decreto legislativo <sup>(62)</sup> attuativo della legge n. 308 del 2004, trasmettendolo alle Camere ai fini del parere parlamentare definitivo, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della citata legge n. 308. Il provvedimento trasmesso alle Camere contiene una corposa relazione illustrativa, nella quale si indicano gli esiti dei pareri parlamentari espressi, dando conto delle condizioni e osservazioni recepite e segnalando le motivazioni dell'eventuale mancato accoglimento di talune di esse. Alla Camera dei deputati il testo è assegnato – oltre che alla VIII Commissione per i profili di merito – anche alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), per gli aspetti di compatibilità comunitaria, e alla V Commissione (Bilancio), ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, per valutarne i profili di carattere finanziario <sup>(63)</sup>.

Nella seduta introduttiva presso la VIII Commissione, nella quale si concentra – anche in questo secondo passaggio parlamentare – il nucleo politico dell’esame di merito dello schema di decreto, la presidenza avverte preliminarmente che la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome ha trasmesso un documento in cui illustra le ragioni di contrarietà al provvedimento. Il documento, che – pur non costituendo un atto formalmente assimilabile al parere richiesto dalla legge n. 308 del 2004 – è stato oggetto di uno specifico dibattito in sede di Conferenza unificata <sup>(64)</sup>, rende esplicite le motivazioni che stanno alla base dell’orientamento negativo delle regioni rispetto al testo del Governo.

Nella stessa seduta introduttiva della Commissione, peraltro, il relatore – pur prendendo atto del documento prodotto dalle regioni – osserva che il Governo, con il nuovo testo adottato dal Consiglio dei ministri, ha recepito quasi integralmente le condizioni (fatta eccezione per una sola condizione) e le osservazioni (circa l’80%) formulate nel parere espresso nella seduta del 12 gennaio 2006 dalla stessa Commissione <sup>(65)</sup> e che «le modifiche e le integrazioni apportate dal Governo accolgono addirittura talune osservazioni avanzate dai gruppi di opposizione nella proposta alternativa di parere presentata in occasione del primo passaggio parlamentare». Per questi motivi, i tempi di esame in Commissione – atteso il termine di venti giorni previsto dalla legge n. 308 del 2004 per l’espressione del parere definitivo e considerato anche l’ormai imminente scioglimento delle Camere – sono molto più rapidi rispetto alla prima versione del provvedimento e, soprattutto, non pongono quelle rilevanti questioni di natura procedurale che avevano caratterizzato il primo passaggio parlamentare <sup>(66)</sup>. La nuova versione del provvedimento risulta, in effetti, avere accolto – in modo sostanziale e non formale – i principali elementi di proposta contenuti nel primo parere reso dalla VIII Commissione, in tal modo contribuendo a rendere più agevole il percorso di esame del testo, anche perché viene implicitamente riconosciuto alla stessa Commissione parlamentare di avere giocato un ruolo di particolare rilevanza, pur nella dialettica fra maggioranza e opposizione, nella definizione delle principali scelte legislative nelle materie trattate dallo schema di decreto.

A conclusione dell’esame del nuovo testo, quindi, il relatore presenta, nella seduta del 31 gennaio 2006, una articolata proposta di parere favorevole, corredata da sette condizioni e diciassette osservazioni, con le quali si raccomanda al Governo l’accoglimento di ulteriori proposte modificative e integrative del testo, derivanti dalle modifiche nel frattempo

intervenute rispetto alla sua prima versione. Anche in questo caso, i gruppi di opposizione presentano una proposta di parere alternativa rispetto a quella del relatore <sup>(67)</sup>, dichiarando che non parteciperanno – come già avvenuto nella precedente occasione – alla votazione della proposta di parere, «per protestare contro le violazioni sinora compiute dal Governo» e in quanto «ritengono lese le procedure previste dalla legge di delegazione». La VIII Commissione procede, pertanto, alla votazione della proposta di parere del relatore, che è approvata e trasmessa al Governo per la definitiva adozione del decreto legislativo <sup>(68)</sup>.

### 3.4 - Dal parere parlamentare alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 10 febbraio 2006, approva – in via definitiva – il decreto legislativo di attuazione della legge n. 308 del 2004, apportando le ultime modifiche e integrazioni al testo, secondo le ulteriori indicazioni provenienti dal parere parlamentare. Il testo così definito è, quindi, trasmesso al Presidente della Repubblica per la emanazione e la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Il travagliato *iter* attuativo della delega, tuttavia, incontra un nuovo imprevisto passaggio procedurale anche in occasione dell'esame del testo da parte del Capo dello Stato. Con una propria lettera <sup>(69)</sup>, i cui contenuti di massima sono resi noti in data 20 marzo 2006, il Presidente della Repubblica, decorsi trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, invia una richiesta di chiarimenti al Governo in ordine a taluni punti del decreto legislativo.

In particolare, il Capo dello Stato chiede al Governo di conoscere i motivi per i quali il provvedimento non abbia ricevuto il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato (potendo il decreto assumere, a giudizio della Presidenza della Repubblica, la veste di testo unico e, in tal caso, essendo necessario acquisire anche tale parere), nonché le motivazioni che stanno alla base della soppressione, rispetto alla legislazione vigente, della norma in materia di danno ambientale, che attribuiva la facoltà di agire alle associazioni ambientaliste.

Le reazioni alla richiesta di chiarimenti sono numerose e molto articolate <sup>(70)</sup>, essendo da taluni avanzata anche la possibilità che il decreto possa non essere firmato dal Presidente della Repubblica <sup>(71)</sup>. Alla luce delle richieste formulate, tuttavia, il Ministro competente, dopo avere fornito chiarimenti in ordine alla questione dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato <sup>(72)</sup>, stabilisce di riportare sollecita-

mente all'attenzione del Consiglio dei ministri il provvedimento, nella riunione del 29 marzo 2006, al fine di apportare talune ulteriori modifiche ed integrazioni al testo per andare incontro ai rilievi formulati dal Capo dello Stato. Del merito di tali modificazioni non è fatta menzione in alcun documento ufficiale, ma vi sono unicamente notizie acquisite mediante alcune dichiarazioni rese dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio <sup>(73)</sup>.

Il nuovo passaggio in Consiglio dei ministri fa emergere ulteriori perplessità in ordine alle procedure seguite dal Governo. Da parte di taluni esponenti politici di opposizione, in particolare, vengono evidenziati – non mediante atti parlamentari, ma attraverso organi di informazione specializzati (essendo intervenuto, nel frattempo, lo scioglimento delle Camere) – forti dubbi circa la possibilità che il Governo possa inviare il nuovo testo al Presidente della Repubblica per la firma, senza rinnovare la procedura istruttoria (e, in specie, il passaggio parlamentare) prevista dalla stessa legge di delegazione <sup>(74)</sup>. In tal senso, si sostiene che, rispetto al testo esaminato dalle competenti Commissioni parlamentari, sarebbero stati introdotti significativi elementi di novità, che richiederebbero la nuova sottoposizione del provvedimento alle Camere. In realtà, lo stesso Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio <sup>(75)</sup> provvede ad inviare nuovamente al Capo dello Stato il decreto legislativo, come modificato dal Consiglio dei ministri, per la sua definitiva adozione.

La firma presidenziale e la rapida pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (14 aprile 2006) del provvedimento, che diviene il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, pongono fine al tormentato *iter* di approvazione del nuovo testo. Con l'entrata in vigore del decreto (a decorrere dal 29 aprile 2006), si determina un profondo riordino del diritto ambientale e si introduce una complessiva riforma della disciplina di numerosi settori della materia, le cui implicazioni e i cui effetti devono ancora essere valutati approfonditamente, anche sulla base della effettiva esperienza applicativa delle nuove disposizioni <sup>(76)</sup>.

#### 4 - *Il decreto legislativo n. 152 del 2006: ruolo del Parlamento e prospettive di modifica*

Alla luce dell'articolato percorso descritto, non risulta agevole definire con formule «rituali» il ruolo svolto dal Parlamento nel processo di riordino del diritto ambientale nel corso dell'intera XIV legislatura. Infatti, come emerge dall'*iter* dei relativi provvedimenti normativi, risulterà

rebbe fortemente riduttivo verificare l'incisività dell'attività parlamentare sulla materia guardando esclusivamente al grado di condizionamento che gli organi parlamentari coinvolti sono riusciti ad esercitare sui contenuti degli atti legislativi esaminati. In realtà, se è vero che il ruolo giocato dall'istituzione parlamentare, nel procedimento di definizione degli interventi legislativi in materia ambientale, può essere valutato su una base meramente quantitativa, è altresì vero che la vitalità degli organi parlamentari – soprattutto in un procedimento come quello descritto in questa sede – deve essere misurata anche in termini più generali, verificandone, in particolare, l'efficacia nel gestire l'esame di atti normativi particolarmente complessi nell'ambito di quelle regole e procedure che presidiano la stessa attività parlamentare.

Proprio dall'analisi del descritto intreccio di regole, prassi e procedure può essere tratta la chiave di lettura per valutare in che modo l'istituzione parlamentare abbia cercato, in questa occasione, di partecipare alle scelte di politica legislativa, dando vita ad un procedimento altamente complesso e articolato – anche sotto il profilo del metodo – al fine di influenzare gli interventi normativi di riordino e di riforma dell'intero settore ambientale; analisi che, peraltro, diventa ancor più rilevante se si considera che tali tipologie di interventi normativi, strutturandosi in forma di delega legislativa, tendono a trasferire, per loro natura, la funzione di regia complessiva del processo legislativo dal Parlamento al Governo.

Questa è, dunque, la chiave di lettura che può essere applicata al caso della cosiddetta «delega ambientale», che ha costituito l'argomento di assoluta priorità, nella XIV legislatura, per gli organi parlamentari competenti in materia di ambiente. In effetti le Camere e, in specie, le competenti Commissioni parlamentari hanno seguito tale processo normativo mediante l'attivazione e l'utilizzo di un ampio novero di strumenti regolamentari e legislativi, che hanno consentito loro di partecipare in maniera attiva al processo medesimo, sia pure dando vita ad un procedimento che, accanto ad un utilizzo flessibile e moderno delle procedure parlamentari, ha presentato anche elementi di criticità e, in taluni casi, evidenti situazioni di diseconomia procedurale. In questo ambito, peraltro, un dato che ha caratterizzato in termini di assoluto interesse l'attività del Parlamento è stato soprattutto lo svolgimento di un importante ruolo di «cerniera» tra l'iniziativa normativa del Governo e le istanze e gli orientamenti provenienti dalle realtà esterne, in particolare da quelle territoriali, imprenditoriali e sociali.

Non è casuale, dunque, che l'attuazione della cosiddetta «delega ambientale» costituisca tuttora un «caso aperto» anche per la XV legislatu-

ra, avendo rappresentato – sin dai primi mesi della legislatura stessa – uno degli elementi di primario interesse per l'attività parlamentare svolta nelle sedi competenti. Per un verso, infatti, la disposizione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge n. 308 del 2004, che prevede la facoltà per il Governo di adottare disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo originario, ha già dato luogo ad un primo decreto legislativo correttivo (che ha esaurito la fase consultiva in ambito parlamentare ancor prima della sospensione dei lavori per il periodo estivo <sup>(77)</sup>) e all'inizio del lavoro ministeriale per la definizione di un ulteriore (e complessivo) schema di decreto legislativo integrativo e correttivo. Per altro verso, lo stesso Parlamento sarà coinvolto – mediante l'attivazione degli ordinari strumenti normativi e regolamentari – nella verifica dell'attuazione delle numerose disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006 che fanno rinvio all'emanazione di atti e provvedimenti applicativi dello stesso decreto.

Allo stesso tempo, occorre ricordare che sono al momento pendenti, di fronte alla Corte costituzionale, i ricorsi di diverse regioni, che – come preannunciato dalle stesse autonomie territoriali nel corso dell'*iter* di adozione del decreto legislativo – hanno prontamente impugnato il provvedimento, contestandone la legittimità costituzionale <sup>(78)</sup>.

Il processo di riordino del diritto dell'ambiente avviato con la legge n. 308 del 2004 può essere, quindi, considerato ancora in piena fase evolutiva: in questa fase, peraltro, vi è la certezza che il Parlamento continuerà a svolgere, in misura efficace, un ruolo di partecipazione attiva ai procedimenti e alle scelte di indirizzo che interessano le politiche legislative del settore.

## Note

<sup>(1)</sup> L'*iter* parlamentare del disegno di legge recante la delega (A.C. 1798) è iniziato alla Camera il 13 novembre 2001 e si è protratto – dopo cinque passaggi parlamentari e dopo che in tre occasioni il Governo ha richiesto il voto di fiducia alle Camere – per oltre tre anni; il disegno di legge, infatti, è stato definitivamente approvato il 24 novembre del 2004. A sua volta, l'esame parlamenta-

re dello schema di decreto legislativo (che, come si vedrà in seguito, ha ricevuto un doppio parere da parte delle competenti Commissioni) è iniziato il 12 dicembre 2005 e si è concluso il 31 gennaio 2006.

(<sup>2</sup>) Come si vedrà più diffusamente in seguito, il primo parere approvato dalla VIII Commissione (Ambiente) della Camera sullo schema di decreto legislativo, predisposto in attuazione della delega conferita al Governo, recava ventuno condizioni e settantotto osservazioni. L'intervento del relatore, nella seduta dedicata all'illustrazione del nuovo testo trasmesso dal Governo per il secondo parere parlamentare, sottolineava che – delle ventuno condizioni proposte nel primo parere – venti risultavano essere state accolte nel nuovo testo e che anche un significativo numero di osservazioni aveva trovato un sostanziale accoglimento da parte del Governo.

(<sup>3</sup>) Si vedrà in seguito, infatti, quanto l'*iter* di esame del disegno di legge e quello del relativo schema di decreto attuativo siano stati caratterizzati da aspri scontri politici tra maggioranza e opposizione parlamentare.

(<sup>4</sup>) Come emerge anche dalla apposita scheda del dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati per l'inizio della XV legislatura, «la lettura degli atti parlamentari non sembra consentire giudizi riduttivi sul ruolo del Parlamento in tale operazione» (Cfr. sezione «Ambiente», scheda «Il riordino del diritto ambientale»).

(<sup>5</sup>) Per citare solo alcuni esempi di sistematizzazione del diritto ambientale a cura della dottrina: MEZZETTI L. (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, CEDAM, 2001; MAGLIA S. - SANTOLOCI M., «Il Codice dell'ambiente», *La Tribuna*, 2000 (con successivi aggiornamenti anche negli anni seguenti).

(<sup>6</sup>) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Disegni di legge e relazioni, XIV legislatura, A.C. 1798, p. 7.

(<sup>7</sup>) Relatore sul disegno di legge è il deputato Paroli, del gruppo di Forza Italia.

(<sup>8</sup>) Cfr., in particolare, seduta della VIII Commissione del 28 novembre 2001.

(<sup>9</sup>) L'articolo 1, comma 2, del disegno di legge n. 1798 prevede, infatti, l'emanazione dei decreti «sentito il parere della Conferenza unificata (...), nonché quello delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro un mese dalla richiesta».

(<sup>10</sup>) Cfr. seduta della VIII Commissione del 13 febbraio 2002.

(<sup>11</sup>) Svolte il 19 febbraio e il 14 marzo 2002.

(<sup>12</sup>) Cfr. allegato alla seduta della VIII Commissione del 20 marzo 2002.

(<sup>13</sup>) È soprattutto nella XIV legislatura che – recuperando qualche circo-scritto precedente – il Parlamento ha fatto registrare un significativo incremento dei casi in cui si è fatto ricorso a tale procedura, avendo essa riguardato complessivamente trentaquattro disposizioni di delega, contenute in undici leggi. Tra tali leggi si segnalano, in particolare: la legge n. 80 del 2003 (riforma del sistema fiscale); la legge n. 131 del 2003 (adeguamento dell'ordinamento alla riforma co-

stituzionale); la legge n. 112 del 2004 (assetto del sistema radiotelevisivo) e la legge n. 243 del 2004 (previdenza pubblica).

(14) Il parere del Comitato richiede, in primo luogo, il rispetto di una serie di condizioni relative all'emanazione di regolamenti di delegificazione previsti dal disegno di legge e alla necessità di omogeneità di contenuto del testo. In secondo luogo, esso formula un significativo numero di osservazioni in ordine ai profili di coordinamento normativo e di chiarezza del testo.

(15) Le sedute avranno luogo il 25 e 26 marzo 2002.

(16) Si veda, al riguardo, la seduta della VIII Commissione del 10 aprile 2002.

(17) Per un contributo sulla natura del comitato ristretto e sui rapporti con la Commissione (e, in particolare, la «non vincolatività delle forme del procedimento in sede referente»), si veda DICKMANN R., «L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo», in *Rassegna parlamentare*, Giuffrè, n. 1/2000, pp. 223-232.

(18) Sulla flessibilità e informalità di tale procedura può essere utile confrontare, in particolare, MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, 2003, p. 327-328, e MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2005, p. 264-265.

(19) Molti dei quali predisposti al fine di accogliere i rilievi formulati nel parere del Comitato per la legislazione, richiamato in precedenza.

(20) Il relatore di minoranza è il deputato Vianello, del gruppo DS-U.

(21) La questione pregiudiziale n. 1, di iniziativa dei deputati Vigni e altri, è discussa (e respinta) dall'Assemblea nella seduta del 26 settembre 2002, in una fase successiva alla conclusione della discussione sulle linee generali, che si esaurisce nella seduta del 23 settembre 2002.

(22) Si tratta del senatore Specchia, del gruppo di Alleanza nazionale.

(23) In particolare, da alcuni senatori del gruppo Verdi-l'Ulivo.

(24) Il testo, tuttavia, rafforza i criteri di garanzia per la composizione della commissione, prevedendo che i suoi membri siano scelti tra «professori universitari, dirigenti apicali di istituti pubblici di ricerca ed esperti di alta qualificazione nei settori e nelle materie oggetto della delega».

(25) Relatore è nuovamente il deputato Paroli.

(26) Si vedano, per tutte, le dichiarazioni rilasciate dal deputato Cè, presidente del gruppo Lega Nord Padania della Camera dei deputati, sul quotidiano *La Padania* del 15 maggio 2003.

(27) Si tratta di una ulteriore conferma della assoluta originalità di quei principi di «informalità» e «flessibilità» che, come evidenziato in precedenza, caratterizzano l'esame in sede referente e l'istruttoria legislativa in Commissione.

(28) Le sedute si svolgono dal 19 giugno all'8 ottobre 2003, data nella quale si conclude l'esame in Commissione del provvedimento, inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea per la seconda settimana di ottobre 2003.

(<sup>29</sup>) Conformemente a numerosi precedenti in tal senso, infatti, l'impossibilità di intervenire sulle parti non modificate dal Senato rende impraticabile l'ipotesi di presentare un testo integralmente alternativo rispetto a quello approvato dall'altro ramo del Parlamento.

(<sup>30</sup>) Si tratta, come per la precedente lettura del Senato, del senatore Specchia.

(<sup>31</sup>) Cfr. sedute della VIII Commissione del 21, 27 e 28 ottobre 2004.

(<sup>32</sup>) Si tratta, come nelle precedenti letture, del deputato Paroli.

(<sup>33</sup>) Si vedano, in proposito, le questioni pregiudiziali n. 1 Vigni e n. 2 Boato (seduta del 23 novembre 2004).

(<sup>34</sup>) Sia in relazione ai nominativi prescelti sia in ordine alle modalità di lavoro previste per la commissione di esperti.

(<sup>35</sup>) Una accurata e costante informazione sul tema è fornita sul sito *Internet www.lexambiente.com*.

(<sup>36</sup>) I principali elementi di riflessione sono prodotti dal «Gruppo 183», una associazione di esperti specializzati nel settore delle risorse idriche e della difesa del suolo, che pubblica con regolarità aggiornamenti sul lavoro di redazione dei provvedimenti sul proprio sito *Internet www.gruppo183.org*.

(<sup>37</sup>) Può essere interessante segnalare, al riguardo, che le polemiche sul lavoro della commissione di esperti proseguono anche nel corso della sua attività istruttoria, appuntandosi su un presunto scarso coinvolgimento degli esperti stessi nell'opera di redazione dei testi, che risulterebbe – di fatto – accentrata nell'ambito del gabinetto del ministro competente (tali argomenti critici sono oggetto di costante aggiornamento, in particolare, sul sito *Internet* dell'associazione WWF Italia – *www.wwf.it*).

(<sup>38</sup>) Si veda, per tutti, MAGLIA S., «Delega ambientale: testi unici e dintorni», consultabile sul sito *Internet www.tuttoambiente.it*.

(<sup>39</sup>) Per una vera e propria illustrazione dello «stato dell'arte» dei lavori ministeriali, si rinvia alla consultazione degli atti del Convegno «L'attuazione della delega ambientale» (Roma, 12 settembre 2005), organizzato nell'ambito del «Premio Ambiente & Sviluppato» promosso dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

(<sup>40</sup>) Al riguardo, è opportuno segnalare che lo stesso parere successivamente approvato dalla VIII Commissione sullo schema di decreto legislativo attuativo della delega indica, all'inizio delle premesse, come «data l'ampiezza della materia, i commi 14 e 15 dell'articolo 1 della legge n. 308 del 2004 avrebbero potuto trovare una più adeguata interpretazione, arricchendo la fase preparatoria del contributo dei soggetti coinvolti a vario titolo nella disciplina interessata».

(<sup>41</sup>) A sostegno di una simile interpretazione dell'evoluzione dell'*iter* del provvedimento, il cui fondamento è peraltro riconosciuto, sia pure in via informale, da diversi rappresentanti dei gruppi di maggioranza in VIII Commissione, si veda, per tutti, il richiamato sito *Internet* dell'associazione WWF Italia (*www.wwf.it*).

(42) Il testo è strutturato in sei parti, per un complesso di trecentodiciotto articoli e quarantacinque allegati. L'oggetto della delega relativo alle aree protette, alla fine del percorso di redazione del testo, non è stato considerato in sede di riordino (per cui la delega, sotto questo profilo, non è stata eseguita). La parte prima reca un numero ristretto di disposizioni di carattere generale. Nella parte seconda del decreto sono raccolte le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS) e di autorizzazione ambientale integrata, meglio nota con l'acronimo, in lingua inglese, IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*). Oggetto della parte terza è la difesa del suolo, la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche, mentre la parte quarta è quella nella quale è maggiore l'incidenza di disposizioni innovative, trattandosi della sezione dedicata alla gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati. La parte quinta del decreto legislativo riordina, con un livello di innovatività inferiore rispetto alle altre parti, le norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni atmosferiche. Infine, la parte sesta è dedicata alla disciplina del danno ambientale e delle relative azioni risarcitorie.

(43) Si ricorda che la V Commissione e la XIV Commissione hanno esaminato lo schema di decreto, rispettivamente, nelle sedute dell'11 gennaio 2006 e nelle sedute del 20 dicembre 2005 e dell'11 gennaio 2006. Si segnala, infine, che la 13ª Commissione del Senato ha, a sua volta, esaminato il provvedimento nelle sedute del 20 dicembre 2005 e del 10, 11 e 12 gennaio 2006.

(44) Il cui termine per l'espressione del parere da parte della VIII Commissione verrebbe in scadenza il 5 gennaio 2006.

(45) La cui riunione è preannunciata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento per il 15 dicembre 2005.

(46) Cfr. seduta della VIII Commissione del 13 dicembre 2005.

(47) È interessante notare, in proposito, che il presidente della Commissione osserva che «la comunicazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sembra doversi intendere nel senso che l'impossibilità di concedere deroghe temporali sia comunque subordinata all'ipotesi che la Conferenza unificata abbia già espresso il parere di competenza». Allo stesso tempo, occorre rilevare che il rappresentante del Governo, nella seduta introduttiva, conferma che il 15 dicembre 2005 avrà luogo la riunione della Conferenza unificata, che – a giudizio dello stesso Governo – sarà l'unica sede in cui procedere all'espressione del previsto parere, atteso il termine di venti giorni che il Governo ritiene essere riservato alla Conferenza per il parere, essendo lo schema di decreto legislativo da considerarsi attuativo di direttive comunitarie e, dunque, sottoposto ai termini di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997.

(48) In effetti, la riunione della Conferenza unificata del 15 dicembre 2005 si conclude senza esiti sullo schema di decreto legislativo, in ragione della ferma opposizione delle regioni a discutere sul merito del provvedimento, in assenza di garanzie circa un prolungamento dei termini di esame.

(49) Al riguardo, è interessante rilevare come il relatore sia il deputato Foti, del gruppo di Alleanza nazionale (e non il deputato Paroli, che aveva svolto la

funzione di relatore per tutte le letture del disegno di legge di delegazione). Allo stesso tempo, è utile ricordare che presso la 13<sup>a</sup> Commissione del Senato sono nominati quattro relatori, uno per ciascuna delle parti più rilevanti del provvedimento.

(<sup>50</sup>) Nella seduta della VIII Commissione del 20 dicembre 2005, il presidente osserva come «fatta salva la facoltà di taluni interventi di carattere generale sul provvedimento, alcuni dei quali peraltro già svolti, la presidenza debba garantire che ciascun deputato non intervenga più di una volta nel merito».

(<sup>51</sup>) Invocando, come segnalato in precedenza, il termine che il decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede per il parere della Conferenza sugli atti di recepimento delle direttive comunitarie, un buon numero delle quali attuate dallo stesso schema di decreto legislativo.

(<sup>52</sup>) La questione del termine per l'espressione del parere è anche oggetto – su iniziativa di taluni gruppi di opposizione – di un dibattito in seno alla Conferenza dei presidenti dei gruppi nella riunione del 19 dicembre 2005, al termine della quale si prospetta una sorta di «autorizzazione» alla prosecuzione dell'*iter* in Commissione sino al 14 gennaio 2006 (si veda, in tal senso, la comunicazione resa dal presidente della VIII Commissione nella seduta del 10 gennaio 2006).

(<sup>53</sup>) Si tratta del sottosegretario Roberto Tortoli, che segue l'intero *iter* di esame in Commissione dell'atto del Governo n. 572.

(<sup>54</sup>) Cfr., al riguardo, l'intervento del deputato Vigni nella seduta della VIII Commissione del 9 gennaio 2006.

(<sup>55</sup>) Cfr. seduta della VIII Commissione dell'11 gennaio 2006, in cui il presidente della Commissione comunica gli esiti della richiesta di chiarimenti formulata al Presidente della Camera.

(<sup>56</sup>) La proposta segnala, in questo ambito, l'opportunità di rivedere la soluzione adottata dal Governo in merito alla «norma di chiusura» del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale, indicando la preferenza per il principio del «silenzio-rifiuto», considerato più conforme al diritto comunitario rispetto al principio del «silenzio-assenso».

(<sup>57</sup>) La proposta di parere richiede di garantire il raccordo con le diffuse competenze in materia di governo del territorio e di assicurare la piena collaborazione fra tutti i livelli di governo, «al fine di preservare un elemento fondamentale di raccordo fra autorità centrali e autorità territoriali, rappresentato ad oggi dal comitato istituzionale delle autorità di bacino di rilievo nazionale e dalla presenza, in tale organo, dei presidenti delle giunte delle regioni il cui territorio è interessato dal bacino idrografico».

(<sup>58</sup>) In particolare, attraverso l'ampliamento del termine per la disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito territoriale (incaricato, tra l'altro, dell'affidamento per la gestione dei rifiuti), nonché mediante chiarimenti relativi al passaggio dal sistema di obbligatorietà al sistema di volontarietà per i consorzi di recupero e riciclaggio di determinate categorie di rifiuti.

(59) La proposta di parere alternativa a quella del relatore, di iniziativa dei deputati Vigni ed altri, presentata nella seduta della VIII Commissione del 12 gennaio 2006, è pubblicata in allegato al resoconto della seduta medesima.

(60) Cfr. in proposito l'intervento del deputato Vigni (seduta della VIII Commissione del 12 gennaio 2006).

(61) Si ricorda, al riguardo, che anche la 13<sup>a</sup> Commissione del Senato ha espresso, in data 12 gennaio 2006, il parere di competenza; sebbene meno articolato rispetto a quello della VIII Commissione, tale parere pone una serie di osservazioni sul testo del Governo.

(62) Il provvedimento è l'atto del Governo n. 596 (relatore è nuovamente il deputato Foti).

(63) Si rammenta che la V Commissione ha esaminato l'atto del Governo n. 596 nelle sedute del 26 e del 31 gennaio 2006, mentre la XIV Commissione ha esaminato lo schema nella seduta del 1° febbraio 2006.

(64) I rappresentanti delle regioni, infatti, presentano tale documento nella riunione della Conferenza unificata del 26 gennaio 2006, nella quale si apre un dibattito incidentale sull'argomento, pur non essendo questo iscritto all'ordine del giorno della stessa Conferenza.

(65) Si veda, per il dettaglio dei rilievi accolti e per l'analisi di quelli non recepiti, la scheda di documentazione sull'atto del Governo n. 596, predisposta dal Servizio studi, dipartimento ambiente e territorio (gennaio 2006).

(66) L'esame della VIII Commissione si articola in cinque sedute, svolte dal 25 al 31 gennaio 2006.

(67) Cfr. proposta alternativa dei deputati Vigni ed altri (seduta del 31 gennaio 2006).

(68) Si ricorda, in proposito, che anche la 13<sup>a</sup> Commissione del Senato procede all'espressione del secondo parere di competenza (favorevole con osservazioni e condizioni), reso nella seduta del 31 gennaio 2006, dopo che la stessa Commissione aveva iniziato l'esame dello schema di decreto nella seduta del 30 gennaio 2006.

(69) Il testo della lettera, non avendo carattere pubblico, non è disponibile. I relativi contenuti sono riportati in diversi comunicati pubblicati su alcuni siti istituzionali (si veda, in particolare, il sito *Internet* della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome – [www.regioni.it](http://www.regioni.it)).

(70) Sul sito *Internet* di *Unimondo* (<http://Unimondo.oneworld.net>), nella giornata del 22 marzo 2006, si parla addirittura di «rinvio alle Camere» del provvedimento, richiamando impropriamente l'articolo 74 della Costituzione. Allo stesso tempo, sul sito *Internet* della rivista *on line AmbienteDiritto*, nella apposita rubrica tematica denominata «Attualità – Codice dell'ambiente» ([www.ambientediritto.it/dottrina/attualita/](http://www.ambientediritto.it/dottrina/attualita/)), si riporta la notizia di un «rinvio al Governo» del decreto legislativo.

(71) Commenti e dichiarazioni sono riportati, nelle giornate tra il 20 e il 24 marzo 2006, sulle principali agenzie di stampa nazionali. Un utile approfondi-

mento in ordine alla richiesta di chiarimenti è fornito da *La nuova ecologia*, quotidiano *on line* di Legambiente ([www.lanuovaecologia.it/leggi/proposte](http://www.lanuovaecologia.it/leggi/proposte)).

<sup>(72)</sup> Anche in questo caso il testo della lettera recante i chiarimenti rispetto ai rilievi del Capo dello Stato non è disponibile, non avendo carattere pubblico.

<sup>(73)</sup> In una dichiarazione del 31 marzo 2006 (riportata sul sito [www.lanuovaecologia.it](http://www.lanuovaecologia.it)), il ministro conferma che il Consiglio dei ministri ha apportato soltanto alcune integrazioni ad una disposizione riguardante l'inquinamento atmosferico e una modifica alle norme in materia di danno ambientale, al fine di reintrodurre il diritto ad agire per le associazioni ambientaliste.

<sup>(74)</sup> Il più autorevole contributo sull'emanazione degli atti del Governo da parte del Presidente della Repubblica e sulla natura dei relativi poteri è rappresentato da PALADIN L. (a cura di), voce «Presidente della Repubblica», *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1986, vol. XXXV, p. 215 e ss.

<sup>(75)</sup> In proposito, è interessante notare che il ministro, in una dichiarazione all'agenzia DIRE del 31 marzo 2006, afferma – rispetto alle richieste circa la necessità di re-inviare lo schema di decreto alle Camere – che il testo «non deve tornare in nessun posto».

<sup>(76)</sup> Per il dettaglio delle novità introdotte e per una prima ricognizione della fase applicativa, si rinvia alla apposita scheda del dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera per l'inizio della XV legislatura (Cfr. sezione «Ambiente», scheda «Il riordino del diritto ambientale»).

<sup>(77)</sup> Gli atti del Governo n. 12 e n. 12-*bis*, recanti la prima e la seconda versione dello schema di decreto concernente disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono stati esaminati nel periodo luglio-agosto 2006 (previa presentazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della legge n. 308 del 2004, di una relazione motivata alle Camere da parte del ministro competente, che individuava le disposizioni su cui intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto) dalla VIII Commissione, che ha espresso i pareri di competenza, rispettivamente, nelle sedute del 26 luglio e del 3 agosto 2006.

<sup>(78)</sup> In proposito, si segnala anche che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 245/2006, depositata il 22 giugno 2006, ha rigettato l'istanza di sospensione degli articoli 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 ad 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Emilia-Romagna in via preliminare rispetto alla decisione sul merito del provvedimento.



## Stefano Banchetti

### *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*

1.1 - Premessa: le ragioni per le quali è utile interrogarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari; 1.2 - Le fonti normative; 2.1 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere; 2.2 - Le altre tesi pubblicistiche; 2.3 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi di partito; 2.4 - La tesi della natura mista dei gruppi parlamentari; 2.5 - I gruppi parlamentari come associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica; 2.6 - La natura giuridica del gruppo Misto; 3.1 - I principali aspetti della disciplina giuridica conseguente alla qualificazione dei gruppi come associazioni di parlamentari. Le obbligazioni in genere; 3.2 - (segue) In particolare, il rapporto di lavoro; 3.3 - La questione della continuità dei gruppi; 3.4 - Giurisdizione; 4 - Conclusioni: qualificazione giuridica e ruolo dei gruppi parlamentari nel sistema politico-istituzionale.

#### *1.1 - Premessa: le ragioni per le quali è utile interrogarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*

I gruppi parlamentari <sup>(1)</sup> occupano una posizione del tutto particolare nell'ordinamento, che supera anche l'ambito strettamente attinente ai lavori parlamentari.

Costituiti da deputati o senatori, i quali normalmente seguono la linea politica del partito di appartenenza che li ha inseriti nelle proprie liste elettorali (ovvero candidati nei collegi uninominali, nel periodo in cui tale sistema è stato in vigore), essi da un lato possono essere considerati la proiezione dei partiti all'interno delle istituzioni parlamentari, dall'altro costituiscono diretta rappresentanza del corpo elettorale non solo in Parlamento, ma anche dinnanzi al Capo dello Stato nelle consultazioni per l'affidamento dell'incarico di governo.

Tale particolarità ha portato la dottrina a soluzioni molto differenziate, anzi del tutto contrapposte, relativamente alla loro qualificazione giuridica.

Unico punto sostanzialmente condiviso è che i gruppi parlamentari sono soggetti di diritto, hanno cioè una capacità giuridica di ordine generale <sup>(2)</sup>. Per il resto essi sono stati qualificati praticamente in tutti i modi possibili tra i due estremi opposti: da organi dello Stato a enti di fatto.

Scorrendo peraltro le diverse definizioni date dai diversi autori, si ha talvolta l'impressione che esse più che a qualificare giuridicamente il soggetto tendano a descriverne il ruolo o le attività. Si è, per esem-

pio, affermato che «i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere a struttura collegiale dotati di ogni potere decisionale e vincolati all'indirizzo politico del partito, costituenti centro d'imputazione di attività nell'ambito delle Camere e che danno vita ad un ordinamento speciale dotati di potestà regolamentare la cui costituzione è obbligatoria in base a quanto statuito dalle norme costituzionali e dai Regolamenti delle Camere in quanto l'esistenza di essi è necessaria all'esistenza delle Camere stesse»<sup>(3)</sup>; oppure si è detto che i gruppi parlamentari «sono al contempo organi del Parlamento e proiezione dei diversi orientamenti della rappresentanza»<sup>(4)</sup>, ove tuttavia non è chiaro quale soggettività giuridica sia da attribuirsi ad un «orientamento della rappresentanza».

Tuttavia l'individuazione della natura giuridica di un ente è utile non per fini immediatamente descrittivi, ma qualora consenta di individuare gli aspetti essenziali della disciplina giuridica applicabile, specie per quanto riguarda le questioni non espressamente disciplinate.

È allora il caso di ricordare brevemente che nel nostro ordinamento, oltre le persone fisiche, i soggetti di diritto possono essere pubblici o privati. I soggetti privati si distinguono in enti riconosciuti (associazioni, fondazioni, società di capitali) ed enti non riconosciuti (associazioni non riconosciute, comitati, società di persone); i primi sono dotati di personalità giuridica e godono di autonomia patrimoniale perfetta, i secondi hanno invece forme di autonomia patrimoniale imperfetta.

I soggetti pubblici (organi dello Stato e altri enti pubblici) sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, disciplinata da normative di tipo speciale (cfr. art. 11 cod. civ.). Esemplificando molto i termini della questione, la personalità giuridica di diritto pubblico ha sostanzialmente le stesse caratteristiche di quella di diritto comune ed in più alcuni elementi aggiuntivi e caratterizzanti, costituiti da un lato nell'attribuzione di determinati poteri e prerogative analoghi a quelli dello Stato, dall'altro nella sottoposizione ad alcuni controlli, in genere commisurati ai poteri conferiti<sup>(5)</sup> (cfr. *amplius* § 2.2).

Dalla individuazione della natura giuridica di un ente derivano una serie di conseguenze giuridiche, e principalmente: l'ambito della capacità giuridica; il regime delle responsabilità degli amministratori; il tipo di rapporto di lavoro con i dipendenti; la giurisdizione; il regime e l'efficacia degli atti posti in essere; l'esatta qualificazione di alcune fattispecie di reato; l'applicabilità dei generali principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché di una serie di specifiche norme.

Per quanto riguarda specificamente i gruppi parlamentari, una volta assodato che essi sono dotati di capacità giuridica generale, l'indagine circa la loro natura giuridica è volta principalmente a definire il regime dei contratti di lavoro con dipendenti e collaboratori, nonché in genere la responsabilità per le obbligazioni assunte, i rapporti giuridici con i partiti politici e con le istituzioni parlamentari (vale a dire il loro grado di autonomia o indipendenza dagli uni e dalle altre), la giurisdizione applicabile (giudice ordinario, giudice amministrativo, autodichia).

## 1.2 - *Le fonti normative*

La Costituzione nomina i gruppi parlamentari in due articoli. L'articolo 72, terzo comma, prevede che le Commissioni alle quali è deferita, sulla base dei regolamenti parlamentari, l'approvazione di disegni di legge devono essere composte in modo da «rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Analogamente, l'articolo 82, secondo comma, prevede che le Commissioni d'inchiesta devono essere formate «in modo da rispecchiare la proporzione tra i vari gruppi».

L'esistenza dei gruppi parlamentari è quindi sostanzialmente data per presupposta dalla Costituzione; del resto in senso all'Assemblea costituente i gruppi parlamentari furono costituiti. La *ratio* delle due disposizioni è chiara: quando le Commissioni parlamentari (che sono organi delle Camere) sono chiamate ad esprimere in via definitiva la volontà della Camera cui appartengono, devono rispecchiare la proporzione tra le forze politiche rappresentate in Assemblea e quindi la presumibile volontà dell'Assemblea stessa. In altri termini esse devono essere «rappresentative». Per inciso, da tale *ratio* si può desumere la necessità di una composizione proporzionale anche per le Commissioni chiamate, in virtù di specifiche disposizioni di legge, ad esprimere pareri su atti del Governo.

La disciplina principale è contenuta nei Regolamenti parlamentari.

In sintesi essi disciplinano le modalità di costituzione dei gruppi (artt. 14 RC e RS), alcuni elementi dello loro organizzazione interna (art. 15, co. 2, RC; artt. 15, co. 2, e 53, co. 7, RS), il finanziamento a carico della Camera di appartenenza (art. 15, co. 3, RC e art. 16 RS), il potere di nomina dei componenti delle Giunte e delle Commissioni (artt. 19 RC e art. 21 RS), nonché gli altri poteri e prerogative nell'ambito delle procedure parlamentari. Su tale ultimo aspetto è stato in modo efficace osservato <sup>(6)</sup> che i gruppi sono lo strumento che permette di assicurare la particolare «economia politica» dei lavori parlamentari: il massimo dell'integrazione del contraddittorio con il minimo impiego del tempo.

I Regolamenti del 1971 hanno ampliato i ruoli e le funzioni attribuite ai gruppi nell'ambito delle procedure parlamentari, con particolare riferimento alla programmazione dei lavori. Tuttavia si è trattato in buona parte di codificazione di prassi già esistenti, restando l'impianto fondamentale sostanzialmente immutato rispetto al 1948 <sup>(7)</sup>, né particolarmente dissimile dal 1920 <sup>(8)</sup>.

I gruppi parlamentari sono poi menzionati da alcune leggi statali, che attribuiscono loro alcune specifiche funzioni.

Particolare interesse ha rivestito, a tal fine, la legge 2 maggio 1974, n. 195, sul finanziamento pubblico dei partiti politici – come è noto abrogata a seguito di referendum nel 1993 – che all'articolo 3 concedeva finanziamenti ai gruppi parlamentari «a titolo di contributo per l'applicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti». I Presidenti delle Camere, previa approvazione del piano di riparto da parte dei rispettivi Uffici di Presidenza, provvedevano all'assegnazione dei contributi ai gruppi parlamentari, i quali erano poi tenuti a «versare ai rispettivi partiti» almeno il 95 per cento del medesimo contributo.

Importante è il ruolo dei gruppi parlamentari nella normativa elettorale, che prevede l'esonero dalla sottoscrizione delle liste elettorali per «i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi» (art. 18-*bis* del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, per la Camera e art. 9 del D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, per il Senato, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 1, co.6, e dall'art. 4, co. 3, della legge 21 dicembre 2005, n. 270).

Quanto alla legge sull'editoria (legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni), l'articolo 3, comma 10, prevede l'attribuzione di provvidenze per quotidiano o periodici che «risultino essere organo o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere».

La legge 26 novembre 1993, n. 482, disciplina i comandi e i distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari. Si tratta di una legge del tutto particolare, volta a consentire ai gruppi di potersi avvalere dell'opera di persone già impiegate, previo consenso dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza, con oneri a carico del gruppo richiedente.

Il decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 353 (convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 46 del 2004), consente l'accesso a tariffe postali agevolate per «le associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento».

Per consuetudine costituzionale i gruppi parlamentari sono consultati dal Capo dello Stato in occasione della procedura di formazione del governo. Si tratta peraltro di una procedura non sempre del tutto costante quanto a soggetti consultati. Per il gruppo Misto il Capo dello Stato è solito consultare le diverse componenti politiche in esso rappresentate, facendo cioè prevalere la soggettività politica delle stesse componenti rispetto alla mera soggettività giuridica del gruppo.

Nella disciplina normativa dei gruppi parlamentari, dunque, non risulta espressamente indicata la natura giuridica degli stessi, né si possono trarre argomentazioni decisive circa la loro qualificazione.

Dalla Costituzione e dalla consuetudine costituzionale si può evincere una tendenza alla «istituzionalizzazione» dei partiti politici tramite i gruppi parlamentari. Tuttavia tale tendenza non può essere eccessivamente enfatizzata: la finalità delle disposizioni costituzionali è volta a mantenere nelle Commissioni deliberanti e d'inchiesta gli stessi rapporti di forza politici esistenti in Assemblea, aspetto peraltro essenziale in una democrazia parlamentare. Quanto alle consultazioni, oltre all'ovvia considerazione che si tratta di una prassi non vincolante, né del tutto univoca, il Presidente della Repubblica, nel conferire l'incarico di governo, deve verificare se esso gode della fiducia in Parlamento e quindi non può che consultare i gruppi parlamentari nonché, come visto, le componenti politiche del gruppo Misto.

Peraltro, la Costituzione non attribuisce di per se alcuna soggettività ai gruppi parlamentari, potendo essi, per assolvere al dettato costituzionale, essere meri collegi elettorali, costituiti al solo fine della designazione dei membri delle Commissioni; né la stessa Costituzione prevede che siano gli stessi gruppi a designare i componenti delle Commissioni ben potendo, per esempio e ragionando sulla base delle sole norme costituzionali, tale incombenza spettare al Presidente di Assemblea, con l'obbligo di rispetto della proporzionalità tra i gruppi.

Dai Regolamenti parlamentari e dalla normativa nazionale emerge invece in primo luogo che i gruppi parlamentari sono soggetti di diritto, avendo essi quantomeno un patrimonio da amministrare ed alcune funzioni specifiche interne ed esterne al Parlamento. Per esempio, la legge n. 482 del 1993, ponendo gli oneri per il personale distaccato direttamente a carico del gruppo parlamentare richiedente, ha come presupposto sia la soggettività dei gruppi sia la loro diversità rispetto alle Camere.

Nella legislazione nazionale è peraltro forte il collegamento tra i gruppi parlamentari ed i relativi partiti politici, aspetto che potrebbe portare argomentazioni in favore della tesi che considera i gruppi parlamentari

come organi dei partiti (si è visto che il legislatore parla di «rappresentanza» o, addirittura, di «appartenenza» dei gruppi rispetto ai partiti).

Tale collegamento non è invece così netto nei Regolamenti parlamentari, in quanto se da un lato essi favoriscono la costituzione di gruppi parlamentari, anche in deroga alle regole generali, qualora siano espressione di partiti che abbiano avuto alle elezioni un risultato significativo, dall'altro consentono di fatto la formazione di gruppi in base al solo requisito numerico, senza alcun riferimento ai risultati elettorali ed al rapporto tra parlamentari eletti, liste elettorali e partiti politici.

### 2.1 - *La tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere*

Secondo una tesi tradizionale, peraltro ancora piuttosto seguita, i gruppi parlamentari sono organi delle Camere in quanto in esse strutturalmente e funzionalmente incorporati <sup>(9)</sup>.

Si tratta di istituzioni cui l'ordinamento parlamentare attribuisce determinate funzioni. In tal senso il carattere associativo, da taluno ritenuto sussistente, sarebbe meramente formale, essendo i gruppi parlamentari «organi delle Camere in senso tecnico», vale a dire strumenti attraverso i quali le Camere, a loro volta organi complessi, curano l'attuazione dei propri fini <sup>(10)</sup>.

Viene inoltre precisato che a tali istituzioni dell'ordinamento parlamentare è riconosciuta ampia autonomia normativa, politica e amministrativa <sup>(11)</sup>.

Essendo poi le Camere organi dello Stato, dovrebbe riconoscersi, come corollario, che anche i gruppi parlamentari siano organi dello Stato <sup>(12)</sup>.

A sostegno della tesi dei gruppi come organi delle Camere sono state proposte le seguenti argomentazioni:

– i gruppi sono regolati dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari, non anche dagli atti normativi comuni <sup>(13)</sup>. La Costituzione, in particolare, riconoscendo la necessità dei gruppi per la costituzione delle Commissioni parlamentari e d'inchiesta, attribuisce agli stessi funzioni che è interesse del Parlamento e dello Stato che siano svolte;

– i parlamentari sono *tenuti* ad indicare il gruppo parlamentare di appartenenza, altrimenti vengono iscritti d'ufficio al gruppo Misto;

– i gruppi sono giuridicamente autonomi dai partiti, anche ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione <sup>(14)</sup>;

– i gruppi ricevono contributi a carico delle Camere.

La tesi che qualifica i gruppi parlamentari come organi delle Camere è stata sottoposta a critica da altra dottrina, ivi compresa parte di quella che sostiene comunque la natura pubblicistica dei gruppi stessi<sup>(15)</sup>.

Infatti, se facciamo riferimento alla definizione tradizionale, ma ancora attuale, di «organo» come «ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti»<sup>(16)</sup>, è facile rilevare che in nessun caso il gruppo parlamentare esprime la volontà di Camera o Senato, né impegna ovvero opera per conto di dette istituzioni; il gruppo infatti agisce sempre e comunque in nome e per conto proprio e, soprattutto, cura interessi propri o, casomai, del partito di cui è espressione parlamentare.

Inoltre i gruppi hanno, a loro volta, propri organi (*rectius*: rappresentanti), i quali restano tali e non diventano organi delle Camere.

Conscia di tali obiezioni, parte della dottrina ha così sostenuto che quello di «organo» deve essere considerato un concetto più ampio, nel quale ricomprendere anche chi svolge atti ed attività indirizzati a fini istituzionali dell'ente (come l'attività consultiva)<sup>(17)</sup> ovvero chi comunque assolve a competenze che è interesse dell'ente che siano assolte<sup>(18)</sup>. Tale ultima osservazione arriva a dilatare eccessivamente la nozione di organo, tanto da farla diventare giuridicamente non significativa: infatti il soggetto privato che esercita funzioni pubbliche resta, quanto a natura giuridica, un soggetto privato e non diventa organo dell'ente pubblico per il quale agisce (v. anche §§ 2.2 e 2.5). Quanto alla funzione consultiva, è del tutto evidente che ove essa sia esercitata, riguarda sempre l'espressione della volontà dell'ente (o di parte di esso); così le Commissioni parlamentari – organi, questi sì, delle Camere – operano spesso in sede consultiva, potendo rappresentare all'esterno la volontà dell'istituzione (es. pareri su atti del Governo) ovvero, nell'ambito del procedimento legislativo, la cura di un determinato settore, secondario rispetto a quello direttamente interessato. La diversità con l'attività dei gruppi parlamentari è del tutto evidente e non è il caso di soffermarvisi oltre.

In conclusione i gruppi parlamentari non sono una parte del tutto; operano all'interno delle Camere, ma non fanno parte di esse in virtù di un rapporto di immedesimazione organica perché – ed è questo l'elemento decisivo – non curano gli interessi dell'istituzione, ma curano interessi propri; anzi, come si avrà modo di vedere, possono avere anche interessi in conflitto con quelli della stessa istituzione.

I sostenitori della tesi in commento tendono poi ad omettere *tout court* di indicare le conseguenze giuridiche di tale qualificazione, vale a dire la disciplina giuridica che in concreto ne deriverebbe, per quanto non espressamente disciplinato dai Regolamenti e dalla legge.

Eppure è proprio questa la finalità per la quale è utile discutere attorno alla natura giuridica.

Ove poi tale questione non possa poi essere del tutto elusa viene, non senza una certa disinvoltura, affermato che i gruppi parlamentari instaurano con i propri dipendenti un rapporto di natura privatistica, potendo valersi di tale possibilità in virtù dell'autonomia amministrativa <sup>(19)</sup>, della quale sarebbero dotati assieme all'autonomia normativa e quella politica.

In linea generale, si deve osservare che il concetto di «autonomia» viene utilizzato dai sostenitori della tesi organicistica (e in parte anche dai sostenitori delle altre tesi pubblicistiche, v. § 2.2) in modo improprio, se non addirittura fuorviante; si fa riferimento cioè alle categorie giuridiche tipiche del diritto pubblico al fine di ricondurre il *modus operandi* dei gruppi nell'alveo della disciplina pubblicistica.

In diritto pubblico ed amministrativo quello di autonomia è un concetto relativo, che indica un rapporto di indipendenza parziale di un ufficio pubblico rispetto ad un altro ufficio pubblico dello stesso ordinamento <sup>(20)</sup>.

L'autonomia, inoltre, costituisce una qualità dell'ente pubblico e deve essere specificamente attribuita, o deve comunque risultare, dalla normativa in vigore, che ne delimita altresì l'ambito di applicazione ed i limiti; non è evidentemente questo il caso dei gruppi parlamentari.

Parte della dottrina, di fatto, non si pone il problema di individuare il fondamento normativo dell'autonomia dei gruppi. L'unico autore che si dimostra invece consapevole del problema è costretto ad affermare che l'autonomia dei gruppi è «implicitamente concessa dai Regolamenti parlamentari» <sup>(21)</sup>, tesi invero piuttosto debole in quanto l'assoluto silenzio normativo non può significare attribuzione di una qualità.

L'autonomia amministrativa (o contabile), in particolare, designa la possibilità di amministrare il proprio bilancio, senza dover sottostare ai rigidi vincoli della disciplina della contabilità dello Stato, ma sempre nel rispetto di determinati oneri di redazione e pubblicità, nonché spesso di sottoposizione a direttive e controlli.

Per autonomia normativa si intende la potestà di emanare veri e propri atti normativi (per es. i comuni in tema di polizia urbana, igiene, edilizia ecc.); è evidente che i gruppi parlamentari non possiedono tali prerogative. Forse tuttavia si voleva fare riferimento all'autonomia organizzatoria, cioè alla capacità di darsi una propria regolamentazione con uno statuto, al fine di disciplinare nel dettaglio l'organizzazione interna; tale autonomia è peraltro generalmente limitata agli aspetti minori dell'organizzazione e spesso prevede facoltà di controllo e/o approvazione <sup>(22)</sup>.

Gli enti territoriali, per esempio, sono dotati (anche) di autonomia normativa ed amministrativa, eppure nessuno dubita del fatto che il rapporto con i loro dipendenti sia di diritto pubblico, che debbano seguire le norme generali sul procedimento amministrativo, sull'evidenza pubblica dei contratti ecc.

In realtà l'«autonomia» di cui godono i gruppi parlamentari ha ben poco a che fare con l'autonomia riconosciuta ai soggetti pubblici, e a maggior ragione agli organi dei soggetti pubblici.

I gruppi parlamentari gestiscono un patrimonio costituito da contributi delle Camere, da contributi dei parlamentari iscritti e, in passato anche, da una quota del finanziamento pubblico dei partiti politici. Tale patrimonio viene gestito secondo le regole interne del gruppo in totale indipendenza rispetto alla Camera di appartenenza e senza alcun controllo né obbligo di rendiconto; non esiste neanche un obbligo di pubblicazione del bilancio, come previsto per esempio per i partiti politici (art. 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e, per le spese elettorali, art. 12 della legge 10 dicembre 1993, n. 515). Gli unici vincoli sono quelli risultanti dalla normativa di diritto comune <sup>(23)</sup>.

I gruppi parlamentari regolano poi la propria vita interna con statuti che spesso restano segreti, o comunque sono noti per loro esclusiva volontà <sup>(24)</sup>. Inoltre l'ingerenza dei Regolamenti parlamentari nell'organizzazione interna dei gruppi, da taluno enfatizzata, si dimostra nella pratica inconsistente.

Infatti, entrambi i Regolamenti prevedono da parte dei gruppi parlamentari la nomina di un presidente; le Camere hanno peraltro interesse diretto a tale nomina (del resto ovvia) ai fini della composizione della «Conferenza dei presidenti di gruppo». Inoltre il Regolamento della Camera (art. 15, co. 2) prevede che ogni gruppo parlamentare proceda alla nomina di uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo; nell'ambito di tali organi il gruppo indica fino ad un massimo di tre deputati che possono sostituire il presidente in caso di assenza o impedimento. Il Regolamento del Senato (art. 15, co. 2), invece, prevede la nomina di uno o più vicepresidenti e di uno o più segretari.

Come si vede, si tratta sostanzialmente di uno schema minimo di organizzazione interna, che peraltro nulla dice circa il riparto delle competenze e delle responsabilità degli organi dei gruppi; vi è di contro l'interesse delle Camere a conoscere il presidente, per i motivi sopra esposti, nonché i principali organi dei gruppi parlamentari, che in questo modo acquistano ufficialità nei confronti della Camera di appartenenza. Ciò che rileva è che non c'è ingerenza alcuna delle Camere nella

nomina di tali organi; al contrario degli enti pubblici dotati di autonomia statutaria, per i quali vi è sempre una ingerenza da parte dello Stato o di altro ente pubblico nella nomina degli organi di vertice.

Maggiormente «invasivo» appare invece l'articolo 53, comma 7, del Regolamento del Senato, introdotto nel 1988 come contropartita per le limitazioni al voto segreto e per la generalizzazione del contingentamento dei tempi, che prescrive che i regolamenti dei gruppi parlamentari stabiliscano forme di partecipazione che consentano ai senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte. Si tratta peraltro di una norma di indirizzo, priva di prescrizioni effettivamente vincolanti per i gruppi, posta a tutela della libertà di esercizio del mandato parlamentare da parte dei senatori e non di «uno schema-tipo di statuto con forti limiti alla autonomia della disciplina di gruppo» che reca «penetranti indicazioni di contenuto e di principi direttivi» <sup>(25)</sup>.

Quanto all' «autonomia politica» di cui godrebbero i gruppi, vale a dire la possibilità di autodeterminare un indirizzo politico autonomo rispetto a quello delle Camere stesse, tale riferimento non appare pertinente. È infatti noto che il concetto di autonomia politica nasce in contrapposizione a quello di «sovranità», che appartiene allo Stato, ed è proprio prevalentemente delle regioni e degli altri enti rappresentativi; assume sempre, quindi, un significato relativo.

Per i gruppi parlamentari la possibilità di seguire un proprio indirizzo politico è la «quintessenza» della loro stessa esistenza. Eventualmente ne dovranno rendere conto – sul piano fattuale e non giuridico – ai partiti di riferimento e agli elettori. L'indirizzo politico delle Camere – ammesso che di indirizzo politico si possa parlare – è ontologicamente diverso da quello dei gruppi parlamentari ed attiene piuttosto alla capacità di svolgere in modo corretto ed efficace le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione.

Si deve quindi concludere che i gruppi parlamentari operano in regime di indipendenza sostanziale, piuttosto che di semplice autonomia, rispetto alle Camere.

In definitiva non può essere considerato corretto sostenere che i gruppi sono «solo formalmente» associazioni, ma in realtà «organi delle Camere in senso tecnico», e poi constatare che la disciplina giuridica che si applica è proprio quella delle associazioni e non quella della istituzione cui sono «sostanzialmente» parte. Neanche corretto è sostenere che le attività amministrative e patrimoniali sono indifferenti alle funzioni costituzionali dei gruppi risultando quindi un qualcosa di accessorio, che non ne investe la natura <sup>(26)</sup>; la stessa cosa si potrebbe probabilmente dire riguardo la maggior parte delle istituzioni e degli enti pubblici.

Certamente i gruppi parlamentari potrebbero non essere soggetti di diritto, ma meri comitati o collegi elettorali istituiti per le sole finalità di cui agli articoli 72 e 82 della Costituzione; tuttavia nel momento in cui diventano soggetti di diritto, la qualificazione giuridica investe il complesso dell'attività da essi svolta. Si deve infine rilevare che «un collegio elettorale non diventa organo del collegio i cui membri concorre ad eleggere» (27).

## *2.2 - Le altre tesi pubblicistiche*

Autorevoli autori, pur non aderendo alla teoria che considera i gruppi parlamentari come organi delle Camere, inquadrano gli stessi nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico.

È stato così sostenuto che i gruppi sono «associazioni (necessarie) di diritto pubblico» (28), ovvero «enti pubblici indipendenti» in quanto riconosciuti dall'ordinamento parlamentare (29).

Posto che una associazione è a tutti gli effetti un «ente», gli autori sopra indicati, anche se con alcune significative differenze, inquadrano quindi i gruppi parlamentari nell'ambito degli «enti pubblici».

Per vedere se i gruppi parlamentari possono essere qualificati tali dal punto di vista giuridico è necessario preliminarmente esaminare quali siano gli elementi per individuare un ente pubblico nonché quali conseguenze giuridiche derivino da tale qualificazione.

Purtroppo proprio la distinzione tra persone giuridiche pubbliche e private, e la conseguente individuazione degli elementi distintivi dell'ente pubblico, rappresenta una delle questioni più controverse del diritto pubblico. Ciò è dovuto principalmente alla proliferazione indiscriminata degli enti pubblici al di fuori di un modello tecnico-giuridico unitario, che ne delimitasse le principali caratteristiche; tanto è vero che parte della dottrina sottolinea la crisi di una nozione unitaria di ente pubblico e l'esistenza di numerose categorie, ciascuna con un proprio statuto differenziato (30).

Per le finalità del presente saggio ci si deve necessariamente limitare ad accennare in modo sintetico i termini della questione. La teoria più seguita, di elaborazione prevalentemente giurisprudenziale, afferma che, in assenza di una qualificazione normativa, al fine di individuare la natura pubblicistica o meno di un ente occorre esaminare il regime giuridico che lo regola e verificare la sussistenza di determinati elementi, i cosiddetti «indici di riconoscimento», quali: la sussistenza di controlli pubblici, l'ingerenza dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni nella nomina o revoca dei dirigenti, la partecipazione dello Stato alle spese e/o

l'esistenza di un finanziamento pubblico istituzionale, il potere di direttiva, la costituzione ad iniziativa pubblica.

Si tratta peraltro di indici sintomatici, insufficienti se presenti isolatamente e significativi solo se unitariamente considerati <sup>(31)</sup>.

Se si osserva il regime giuridico, come risultante principalmente dalla normativa regolamentare, nonché l'attività svolta in concreto dai gruppi parlamentari, si può facilmente constatare non solo che essi non sono mai qualificati enti pubblici (o associazioni pubbliche), ma che fra gli indici sintomatici si può di fatto ritenere sussistente il solo finanziamento pubblico (a carico dei bilanci delle rispettive Camere); è peraltro noto che numerosi sono gli enti privati che percepiscono finanziamenti pubblici sotto varie forme (si pensi ai partiti politici ed alle testate editoriali, per rimanere in qualche modo in settori «contigui»).

La costituzione ad iniziativa pubblica può ritenersi sussistere per il solo gruppo Misto (per il quale si rinvia al § 2.6); negli altri casi sono i parlamentari stessi che, sussistendo i presupposti regolamentari, si costituiscono in gruppo parlamentare.

Di contro sussistono numerosi indici sintomatici di segno opposto.

Anzitutto la mancanza di espressa attribuzione della qualifica di ente pubblico o, comunque, della personalità giuridica <sup>(32)</sup>, ovvero di norme dalle quali tale qualifica possa essere desunta con chiarezza.

Inoltre, i gruppi parlamentari curano interessi propri (o del partito), amministrano il proprio patrimonio in modo privatistico, senza nessun obbligo di rendiconto, regolano la propria attività in base a statuti o regolamenti non pubblici, non hanno attribuito alcun potere d'imperio ecc. (v. *amplius* § 2.5).

Ne consegue l'impossibilità di qualificare i gruppi parlamentari come enti pubblici <sup>(33)</sup>.

Si deve ricordare che il legislatore, con legge 20 marzo 1975, n. 70, (c.d. legge sul parastato) è intervenuto per cercare di mettere ordine nella «giungla» degli enti pubblici.

Peraltro, anche rispetto alla reale portata di tale legge la dottrina è divisa: chi ritiene che essa abbia una portata di carattere generale <sup>(34)</sup> e chi invece limitata ai soli enti in essa ricompresi <sup>(35)</sup>. In ogni caso è bene soffermarvisi brevemente al fine di escludere che anche ai sensi di tale legge i gruppi parlamentari possano essere considerati enti pubblici.

Il legislatore ha individuato quattro categorie di enti pubblici: enti necessari; enti «a statuto di specie»; altri enti pubblici; enti inutili.

Gli enti necessari (il c.d. «parastato» in senso proprio) costituiscono ormai un *numerus clausus* e non è pertanto il caso di soffermarvisi ulte-

riormente. Gli enti «a statuto di specie» (non soggetti alla legge sul parastato) non sono invece elencati tassativamente, ma individuati per tipologia: si tratta degli enti pubblici economici, degli enti locali e territoriali nonché i loro consorzi, delle istituzioni di assistenza, degli enti ospedalieri (successivamente soppressi) ed ecclesiastici, delle camere di commercio.

Posto che, evidentemente, a nessuna di tali categorie i gruppi parlamentari possono essere in qualche modo ricondotti, resterebbero gli «altri enti pubblici», per i quali scaduto il triennio dall'approvazione della legge è cessato ogni finanziamento a carico dello Stato, e gli «enti inutili». I gruppi sono invece assolutamente necessari (si è visto che lo sono, per determinati fini, anche per specifici articoli della Costituzione) e godono di finanziamenti pubblici (anche a non voler considerare propriamente tali i contributi delle Camere, essi hanno goduto per lungo tempo, ai sensi della legge n. 195 del 1974, di quota del finanziamento pubblico ai partiti politici, continuando ad usufruire di tale finanziamento anche decorso il triennio dall'approvazione della legge).

In definitiva – a parte gli enti pubblici parastatali (circa 130) disciplinati dalla legge – l'unica categoria con connotati ben delineati dalla legge sul «parastato» è quella degli enti pubblici economici, che operano in regime di diritto privato (categoria peraltro ormai in fase recessiva e di trasformazione in s.p.a.). Degli altri enti pubblici sono significativi quelli dotati di «autarchia», e che operano in regime di diritto amministrativo, vale a dire che hanno la possibilità di emanare atti amministrativi equiparati quanto ad efficacia agli altri atti amministrativi dello Stato, con connessi poteri di certificazione ed «autotutela».

Nessuno ha mai sostenuto che i gruppi parlamentari siano dotati di autarchia. La giurisprudenza, anzi, ha riconosciuto che essi, al di fuori delle procedure strettamente parlamentari, operano secondo le ordinarie regole di diritto privato (cfr. § 2.5), ma certamente non possono considerarsi enti pubblici economici.

L'argomento principale sostenuto della dottrina che qualifica i gruppi parlamentari nell'ambito pubblicistico (come organi delle Camere ovvero come associazioni o enti pubblici) consiste nel fatto che ad essi sono attribuite funzioni pubbliche.

Ciò, da un lato, è discutibile. Infatti non solo nessuna deliberazione del Parlamento è imputabile ai gruppi, ma neanche gli atti parlamentari lo sono, restando sempre di iniziativa o dei singoli parlamentari (proposte di legge, emendamenti, atti di sindacato ispettivo) o degli altri soggetti istituzionali che godono di tali prerogative (Governo, CNEL,

regioni, «popolo»). Le funzioni dei gruppi in ambito parlamentare attingono in buona parte all'ordinato svolgimento dei lavori; peraltro una delle funzioni spesso considerate particolarmente qualificanti, vale a dire la predisposizione del programma e del calendario dei lavori, non è propria dei gruppi, ma della «Conferenza dei presidenti di gruppo» della Camera (artt. 23 e 24 RC) ovvero della «Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari» del Senato (artt. 53, 54 e 55 RS), che possono essere considerate – queste sì – uffici ovvero organi interni della Camera e del Senato e delle quali fanno parte oltre ai presidenti dei gruppi (o i parlamentari legittimati a sostituirli, v. art. 15, co. 2, RC) il Presidente dell'Assemblea (al Senato anche i Vicepresidenti) nonché un rappresentante del Governo. In ogni caso, quello che rileva principalmente è che nello svolgimento delle funzioni loro attribuite i gruppi (ed i loro presidenti) curano interessi propri e non interessi di carattere generale (anche se di settore), caratteristica invece degli enti pubblici.

Dall'altro lato si deve rimarcare che le funzioni svolte di per se dicono poco o nulla circa la natura giuridica di un ente, non costituendo il principale elemento per la loro qualificazione <sup>(36)</sup>. Infatti, la circostanza che di frequente siano conferite a soggetti privati funzioni di rilevanza giuridica nel campo del diritto pubblico, non attribuisce loro la qualifica pubblicistica (pubblico ufficiale, ente pubblico, organo dello Stato o di altro ente pubblico).

La figura dell'esercizio privato di pubbliche funzioni è del resto ben nota ed il privato che le esercita (generalmente in virtù di legge, concessione o convenzione) resta tale e, oltre a curare gli interessi dello Stato o dell'ente pubblico, persegue al contempo una propria utilità, che può essere economica (si pensi ai concessionari della riscossione che ricevono un aggio, agli avvocati che autenticano le firme dei loro clienti) ovvero politica (è il caso dei partiti politici nella presentazione delle liste elettorali).

Inoltre, il soggetto privato che esercita funzioni pubbliche agisce in nome proprio e per conto dell'amministrazione di riferimento, potendo arrivare ad avere attribuite anche funzioni autoritative <sup>(37)</sup>. I gruppi parlamentari agiscono invece in nome proprio e per conto proprio (ovvero del partito di riferimento), cercando peraltro di trarre la massima utilità politica attraverso gli strumenti regolamentari a disposizione (si pensi al caso dell'ostruzionismo).

Anche la dottrina pubblicistica <sup>(38)</sup> tende poi, per descrivere le attività dei gruppi parlamentari, ad utilizzare le categorie dell'autonomia normativa, amministrativa e politica, per le quali è sufficiente rinviare alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente.

In conclusione, se anche vogliamo utilizzare l'aggettivo «pubblico» per definirne la natura – in virtù del fatto che operano prevalentemente nell'ambito delle istituzioni pubbliche – i gruppi parlamentari non sono soggetti ad alcuna normativa di carattere speciale che caratterizza gli enti pubblici, né appaiono in alcun modo inquadrabili nelle categorie che la dottrina, la giurisprudenza e la legge n. 70 del 1975 hanno elaborato in materia di enti pubblici.

Infatti, nonostante l'atipicità degli enti pubblici e della loro capacità giuridica, vi è sempre, per essi, un *quid pluris* rispetto alla normale capacità giuridica di diritto comune, cosa che non si rinviene nella disciplina dei gruppi parlamentari.

Risulterebbe quindi una qualificazione priva di qualsiasi contenuto giuridico.

### 2.3 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi di partito

La tesi che considera i gruppi parlamentari come organi di partito <sup>(39)</sup> parte dalla constatazione che il patrimonio dei gruppi appartiene agli stessi gruppi e non si confonde quindi con il patrimonio delle Camere e, conseguentemente, con quello dello Stato. Inoltre gran parte dell'attività dei gruppi è esterna ed indifferente alle funzioni attribuite loro dalla Costituzione (quelle cioè di collegio elettorale).

Il gruppo parlamentare si presenterebbe quindi come un'associazione minore compresa in quella maggiore rappresentata dal partito politico; né risulterebbe decisivo il fatto che possano farvi parte anche parlamentari non iscritti al partito stesso (si tratterebbe di un fenomeno simile a quello delle personalità che pur non essendo iscritte sottoscrivono le campagne elettorali in favore di un partito o movimento politico) <sup>(40)</sup>.

A sostegno di tale tesi vi è anche la circostanza che i partiti considerano di fatto i gruppi parlamentari come associazioni inserite all'interno della propria organizzazione; cosa anche espressamente prevista in numerosi statuti di partito. Spesso poi i gruppi parlamentari sono rappresentati in seno agli organi centrali dei partiti.

La costituzione del gruppo ad inizio legislatura si configurerebbe conseguentemente come un atto meramente formale in quanto il gruppo sarebbe di fatto già costituito prima delle elezioni; ciò sarebbe confermato dalle norme regolamentari che consentono la costituzione di gruppi in deroga ai limiti previsti di venti deputati o dieci senatori.

Considerare i gruppi come organi dei partiti consente poi di risolvere in termini privatistici le questioni relative alla responsabilità per le

obbligazioni contratte. Si tratterebbe di una responsabilità del solo gruppo parlamentare e non anche del partito, in analogia alle altre «associazioni minori» dei partiti, quali le sezioni, le cellule, le federazioni, considerate entità associative del tutto distinte dal punto di vista patrimoniale rispetto al partito del quale fanno parte <sup>(41)</sup>.

La tesi che qualifica i gruppi parlamentari come organi di partito, tuttavia, urta in qualche modo con la norma costituzionale sul divieto di mandato imperativo (art. 67); in effetti, la dottrina che la ha affermata ha come presupposto la constatazione che «il vincolo di gruppo e la disciplina di partito hanno reso praticamente inoperante il divieto di mandato imperativo» <sup>(42)</sup>.

In realtà, proprio quello del rispetto dell'articolo 67 della Costituzione appare come uno dei principali punti deboli della tesi in commento. In proposito si può convenire con chi <sup>(43)</sup> ha osservato che il divieto di mandato imperativo è pienamente operante, anche come limite al legislatore. Il fatto che volontariamente un parlamentare accetti di seguire le direttive del gruppo non è significativo, posto che un voto espresso diversamente sarebbe comunque valido, né sussistono vincoli che impongono ai parlamentari stessi di iscriversi ad un gruppo determinato, né pratiche, quali per esempio il voto per gruppi o simili, che limiterebbero effettivamente la libera espressione del voto. Inoltre dalla norma costituzionale si può evincere la nullità civilistica dei negozi, quali le «dimissioni in bianco», che perseguono la finalità di vincolare il parlamentare a determinati comportamenti, per contrarietà a norme imperative.

In definitiva il rapporto tra partiti e gruppi parlamentari è più complesso rispetto a quello che può essere il rapporto tra una associazione maggiore ed una minore alla prima collegata e, giustamente, è stato osservato che esso non obbedisce ad uno schema fisso <sup>(44)</sup>.

Infatti, anche a prescindere dall'esistenza del gruppo Misto, cui tale qualificazione non è certo applicabile, non vi è mai stata perfetta coincidenza tra partiti politici e gruppi parlamentari (si pensi al gruppo della «Sinistra indipendente» costituito per molte legislature). Se infatti per lungo tempo i gruppi parlamentari sono stati di fatto la rappresentanza dei partiti in Parlamento, con l'introduzione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario, a partire dalle elezioni del 1994, il rapporto tra partiti, liste elettorali e gruppi parlamentari è divenuto notevolmente più complicato.

In sintesi, si sono costituiti gruppi formati da parlamentari eletti in diverse liste (si pensi poi al fenomeno delle c.d. «liste civetta»), ovvero più gruppi formati da parlamentari eletti sotto lo stesso simbolo. Inoltre,

la crisi del ruolo dei partiti ha portato all'aumento del ruolo politico dei gruppi parlamentari, divenuti anche il luogo di elaborazione di alleanze e strategie politiche; si sono così costituiti gruppi in Parlamento prima dei corrispettivi partiti o movimenti politici<sup>(45)</sup>. Nel corso della XIII legislatura il fenomeno della cosiddetta «mobilità parlamentare» tra i diversi gruppi costituiti ha raggiunto dimensioni mai conosciute prima<sup>(46)</sup>. All'inizio della XV legislatura si è costituito un gruppo senatoriale (L'Ulivo) comprensivo dei senatori eletti nelle liste presentate dai due maggiori partiti della relativa coalizione politica (Democratici di Sinistra – DL La Margherita).

In questo contesto – spesso definito «di transizione» – che ha visto emergere le «coalizioni», da un lato vi è stato un inizio di evoluzione dei Regolamenti e delle prassi parlamentari da una logica «gruppo-centrica» ad un'altra «bipolare» di confronto maggioranza/opposizione; dall'altro si è aperto un dibattito su quali possano essere nuove forme di rappresentanza politico-parlamentare nonché sulle prospettive di riforma della normativa sui gruppi parlamentari<sup>(47)</sup>.

In ogni caso, per le finalità che interessano, è sufficiente considerare che all'interno del Parlamento operano i gruppi, non i partiti, e che quindi l'attività del gruppo non impegna – né formalmente, né giuridicamente – il partito di riferimento, di cui peraltro neanche è necessaria l'esistenza. Né è pensabile, per esempio, una gestione commissariale o uno scioglimento del gruppo che non si adegui alle direttive del partito, non esistendo alcun potere legale del partito sul gruppo<sup>(48)</sup>.

Il fatto che i dirigenti dei gruppi siano di fatto le stesse persone che sono anche dirigenti del partito non è di ostacolo alcuno alla configurazione di due entità giuridicamente distinte.

È appena il caso di accennare che sotto un punto di vista politico il discorso è ben diverso: di fatto per un deputato o senatore il non aderire al gruppo parlamentare, ovvero il porsi in conflitto con esso, comporta normalmente l'espulsione dal partito o quantomeno il mancato inserimento da parte dello stesso partito nelle liste elettorali per le elezioni successive.

La possibilità offerta dai Regolamenti di costituire gruppi in deroga ai requisiti minimi previsti per il numero di componenti significa poi solo un comprensibile *favor* verso i gruppi diretta espressione di partiti o movimenti politici che hanno avuto un significativo risultato elettorale.

La tesi dei gruppi parlamentari come organi dei partiti può pertanto essere considerata superata. Tuttavia essa ha avuto un ruolo importante, inquadrando correttamente molti aspetti della natura giuridica dei gruppi parlamentari: anzitutto il tipo di rapporto giuridico che i gruppi in-

staurano con i terzi (ivi compresi i dipendenti) e più in generale il regime giuridico, che è quello delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche (artt. 36, 37 e 38 cod. civ.).

Inoltre, si è già visto che sul piano fattuale i partiti considerano i gruppi parlamentari come loro organi di rappresentanza all'interno del Parlamento – e ciò viene espressamente previsto in molti statuti dei partiti – e i gruppi si comportano come tali. Anche il legislatore, con la legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti, ha considerato i gruppi parlamentari sostanzialmente parte dei rispettivi partiti politici, anche se giuridicamente distinti (del resto la tesi qui commentata, considerando i gruppi parlamentari come una delle «associazioni minori» dei partiti, sottolinea la diversità patrimoniale tra partiti e relativi gruppi parlamentari).

#### *2.4 - La tesi della natura mista dei gruppi parlamentari*

Le evidenti difficoltà di qualificazione giuridica dei gruppi parlamentari, attesa la loro attività per buona parte interna al Parlamento, ma strettamente connessa con quella dei partiti di riferimento, hanno portato parte della dottrina a sostenerne una natura giuridica mista, comprendente aspetti pubblicistici e privatistici.

La tesi principale, tra l'altro una delle prime formulate in tema di natura giuridica, considera i gruppi parlamentari come «unione istituzionale», cioè connessione stabile di due uffici, uno dello Stato e uno di partito. I gruppi parlamentari sarebbero così al contempo organi delle Camere e organi di partito <sup>(49)</sup>.

Seguendo l'impostazione fin qui seguita, tuttavia, si ritiene che i gruppi parlamentari non siano né organi delle Camere (o dello Stato), né organi di partito.

Anzi, taluno ha sottolineato che è proprio la qualifica di «organo» che può considerarsi sostanzialmente incompatibile con la struttura e le attività svolte dai gruppi parlamentari <sup>(50)</sup>.

Inoltre, considerare un soggetto al contempo sia pubblico sia privato non risolve di fatto la problematica della natura giuridica e, conseguentemente della normativa applicabile, apparendo piuttosto un modo per eludere la questione. Del resto, si è già visto, il fatto che di frequente a soggetti privati siano conferite funzioni di rilevanza giuridica nel campo del diritto pubblico non attribuisce agli stessi soggetti la qualifica pubblicistica, né una natura giuridica mista. Nel nostro ordinamento, poi, non esiste una categoria intermedia tra enti pubblici e privati.

Tale tesi, di fatto, al pari delle tesi pubblicistiche, tende a confondere le funzioni svolte con la natura giuridica, che sono invece concetti in buona parte indipendenti l'uno dall'altro (cfr. §§ 2.1 e 2.2). Gli autori che la sostengono hanno comunque il sicuro pregio di porre l'accento non solo sulle attività e competenze interne al Parlamento, ma anche su quelle di rappresentanza politica.

La natura giuridica mista di organi della Camera ed associazioni di fatto è stata sostenuta anche da una sentenza della corte di appello di Roma del 1962. In tale circostanza, peraltro, la corte di appello riformò la sentenza del tribunale di Roma – che aveva in primo grado qualificato i gruppi parlamentari come organi interni delle Camere e, quindi, organi dello Stato – sottolineando che solo per gli aspetti strettamente legislativi i gruppi possono essere considerati organi delle Camere, mentre per tutti gli altri profili essi sono associazioni di fatto <sup>(51)</sup>.

### *2.5 - I gruppi parlamentari come associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica*

Ricapitolando le considerazioni fin qui svolte, si è visto anzitutto che i gruppi parlamentari non possono essere considerati organi delle Camere, se non con significato atecnico. Non operano inoltre in regime di diritto amministrativo (c.d. autarchia) o comunque non possono essere considerati enti pubblici ove l'aggettivo «pubblico» indichi la sottoposizione ad un regime speciale derogatorio di quello comune (art. 11 cod. civ.); regime che può essere alquanto differenziato, ma che comunque prevede quantomeno la presenza di alcuni poteri d'imperio e la sottoposizione ad alcuni controlli pubblici. Essi sono peraltro soggetti di diritto, essendo costituiti da una pluralità di persone con un patrimonio da amministrare.

La loro struttura indica chiaramente che si tratta di associazioni <sup>(52)</sup>.

Anche se parte della dottrina ha contestato la natura associativa dei gruppi <sup>(53)</sup>, sussistono in realtà tutti gli elementi che caratterizzano l'associazione: la pluralità di persone e lo scopo comune, lo statuto, una organizzazione interna che consente la partecipazione degli associati alla vita dell'ente.

Peraltro, al fine di qualificare un ente nei casi dubbi, si ritiene che qualora prevalga l'elemento personale si sia in presenza di un'associazione (come nei partiti o sindacati, associazioni di diritto privato, ovvero negli ordini o collegi professionali, enti pubblici a carattere associati-

vo), qualora invece prevalga l'elemento patrimoniale si sia in presenza di una fondazione (di natura privatistica) ovvero di una istituzione (per esempio l'INPS).

Quanto ai gruppi parlamentari, nessuno ha mai posto in dubbio la prevalenza dell'elemento personale su quello patrimoniale, pur sussistente e significativo.

Viene tuttavia contestato che i parlamentari non sono liberi di associarsi o meno, ma sono «tenuti» a farlo (in quanto altrimenti entrerebbero a far parte comunque del gruppo Misto), mentre anche per la Corte costituzionale, secondo la sentenza n. 69 del 1961, la libertà di associazione, di cui all'articolo 18 della Costituzione, comprende anche la libertà negativa <sup>(54)</sup>.

Occorre in proposito precisare che le associazioni necessarie (pubbliche o private) non sono *ipso facto* illecite. È vero che in almeno due occasioni la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza anche di un diritto negativo di associazione <sup>(55)</sup>; tuttavia si trattava anzitutto di associazioni specificamente determinate (la prima di diritto pubblico, la seconda di incerta qualificazione); inoltre la stessa Corte, supportata anche da autorevole dottrina <sup>(56)</sup>, non ha rilevato l'assoluta illegittimità di tutte le norme che prevedono l'iscrizione necessaria ad una determinata associazione, ma solo di quelle che nel prevedere tale obbligo violano diritti di libertà costituzionalmente garantiti (come la libertà religiosa). In ogni caso non può riscontrarsi nessuna illegittimità qualora sia rinvenibile un fondamento costituzionale.

I parlamentari sono tenuti a svolgere la loro attività associati in gruppi, ma non sono obbligati a far parte di un determinato gruppo (per esempio quello collegato al partito nelle cui liste il parlamentare è stato eletto), cosa che effettivamente potrebbe porre dubbi di costituzionalità anche ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione; si è inoltre visto che la necessità per i parlamentari di associarsi in gruppi trova un fondamento negli articoli 72 e 82 della Costituzione.

L'attribuzione ai gruppi parlamentari di importanti funzioni nell'ambito dell'organizzazione dei lavori delle Camere risponde prevalentemente ad esigenze di funzionalità e di ordinato svolgimento dei lavori stessi ed è in qualche modo rispondente ad un sistema politico nel quale sono protagonisti i partiti e i movimenti politici.

Pertanto, il fatto che il mandato parlamentare debba essere esercitato in forma associata – senza peraltro che ciò limiti, in punto di diritto, le principali prerogative parlamentari di iniziativa e voto – non può essere considerato come elemento utile al fine di individuare la natura giuridica dei gruppi parlamentari.

Sono molti, infatti, i casi in cui l'ordinamento richiede che determinate attività siano svolte in forma associata. Nel campo del diritto pubblico esistono numerose associazioni necessarie, si pensi agli ordini e collegi professionali, l'iscrizione ai quali è condizione per poter legittimamente esercitare determinate professioni; ma anche nell'ambito privatistico, a certe condizioni (specie poi se si rinviene un fondamento costituzionale), le associazioni necessarie, o altre forme associative, non possono essere considerate illecite <sup>(57)</sup>.

Quanto ai gruppi parlamentari non si tratta neanche propriamente di associazioni necessarie, ma di necessità che certe funzioni o attività siano esercitate in forma associata; che è diverso.

Così nessuno può impedire ad un cittadino di fare politica, ma se lo stesso vuole candidarsi alle diverse competizioni elettorali deve necessariamente far parte di un partito o movimento politico – o, comunque, costituire un comitato elettorale, che ha sempre una soggettività di tipo privatistico – e presentare una relativa lista, secondo le modalità previste dalla normativa nazionale <sup>(58)</sup>. Se poi risulterà eletto, per esempio, a uno dei rami del Parlamento, egli dovrà far parte di un gruppo parlamentare al fine di poter esercitare il mandato parlamentare in condizioni di sostanziale parità con gli altri eletti.

Ma gli esempi di necessità di svolgere determinate attività in forma associata sono molteplici: così, per esempio, se uno sportivo vuole partecipare a competizioni agonistiche nazionali o internazionali regolate dall'ordinamento sportivo deve necessariamente essere iscritto ad un'associazione sportiva, che il più delle volte ha la natura di associazione non riconosciuta (talvolta di associazione riconosciuta o anche di ente pubblico), che a sua volta deve far parte di una federazione sportiva (cui in passato era riconosciuta la natura pubblicistica di organi del CONI mentre con l'art. 15 del D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, sono divenuti associazioni con personalità giuridica di diritto privato), riconosciuta dal CONI (ente pubblico «parastatale», definito dall'art. 2 del D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, come «Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»).

Si potrebbe allora obiettare che i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti da norme giuridiche di rango costituzionale e primario (Regolamenti parlamentari), e che pertanto non possano che avere natura pubblicistica <sup>(59)</sup>.

A parte il fatto che si tratta di un argomento quantomeno discutibile, in quanto i gruppi parlamentari esistevano ed esisterebbero anche in assenza di espressa previsione (v. § 4), in ogni caso l'ordinamento ben

conosce enti costituiti o comunque riconosciuti per legge cui si applica la disciplina privatistica <sup>(60)</sup>; come del resto numerosissimi sono gli esempi di enti privati cui la legge (o altre fonti normative) conferisce specifiche funzioni, riconosce facoltà (talora anche esclusive, si pensi, per rimanere in tema, alla presentazione delle liste elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, alla contrattazione collettiva da parte dei sindacati, ecc.), eroga finanziamenti.

Di contro è ben noto che la natura pubblica degli associati non implica la natura pubblica di una loro associazione <sup>(61)</sup>.

Insomma, il fatto che i gruppi parlamentari svolgano la loro attività prevalente all'interno del Parlamento e che nel contempo l'attività del Parlamento stesso si fondi necessariamente sull'esistenza dei gruppi parlamentari, destinatari a tal fine di precise norme giuridiche, nulla ci dice, di per se, circa la natura giuridica dei gruppi stessi, e quindi non appare affatto in contraddizione con un regime generale di tipo privatistico.

La normativa vigente riguarda quasi esclusivamente le attività che i gruppi parlamentari sono chiamati a svolgere all'interno del Parlamento, prevalentemente nell'ambito dell'organizzazione dei lavori; manca invece una qualificazione giuridica dei gruppi stessi ovvero l'attribuzione di particolari qualità che possano far pensare ad un regime giuridico di tipo speciale. Ciò conduce necessariamente all'applicazione della normativa comune relativa alle associazioni non riconosciute (artt. 36, 37 e 38 cod. civ.), posto che la personalità giuridica non è loro attribuita da alcuna disposizione, né può essere chiaramente desunta dalla stessa normativa, né infine gli stessi gruppi chiedono il riconoscimento ai sensi dell'articolo 12 del codice civile.

I gruppi parlamentari sono dunque associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica. Si tratta di associazioni necessarie, ma solo nei termini sopra indicati.

Quanto alle attività e prerogative più strettamente parlamentari, quali la costituzione, i contributi, le attività nell'ambito del procedimento legislativo ecc., dove trova applicazione la disciplina regolamentare, esse costituiscono *interna corporis*, riguardando pienamente il potere di auto-normazione delle Camere, e sono pertanto sottratte al controllo giurisdizionale.

In questo senso si è sostanzialmente espressa la prevalente giurisprudenza nei casi, non molti in verità, in cui ha dovuto affrontare la questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari <sup>(62)</sup>.

In considerazione delle funzioni strettamente parlamentari, per la quali è applicabile la cosiddetta «giurisdizione domestica», o autodichia,

si potrebbe allora ipotizzare una natura mista dei gruppi parlamentari (tesi del resto sostenuta, anche se in termini in parte diversi, da numerosi autori e sulla quale si sono già avanzati alcuni rilievi critici, v. § 2.4), organi delle Camere e associazioni non riconosciute.

Si ritiene, tuttavia, che una qualificazione unitaria sia perfettamente sufficiente ad individuare i lineamenti e le conseguenze giuridiche degli atti e dei fatti giuridici posti in essere dai gruppi, mentre una qualificazione più complessa nulla aggiungerebbe alla loro disciplina.

Il fatto che nei confronti delle Camere di appartenenza e per quanto attiene alle funzioni strettamente parlamentari i gruppi siano soggetti alla giurisdizione domestica non attribuisce ai gruppi stessi la natura di organi delle Camere. Del resto sono soggetti all'autodichia anche i dipendenti delle Camere, nonché i terzi per le questioni che riguardino atti emanati dalle stesse Camere (tra i quali possono essere annoverati anche i deputati o i senatori per quanto riguarda le questioni relative alla corresponsione dei relativi emolumenti).

Quindi la giurisdizione domestica si applica ai gruppi non in quanto organi delle Camere, ma in quanto «terzi» e possibili portatori di interessi in conflitto con gli atti e le attività delle stesse Camere. Ciò appare evidente anzitutto per quanto riguarda la costituzione (ed eventualmente lo scioglimento), aspetto per il quale è competente a decidere l'Ufficio di Presidenza, ma possono essere ipotizzabili anche altri conflitti (v. § 3.4).

In conclusione, i gruppi parlamentari, in quanto soggetti di diritto, seguono sostanzialmente le regole del codice civile. Il fatto che siano partecipi – anzi protagonisti – dell'ordinamento parlamentare e che in quanto tali svolgano la loro attività più strettamente parlamentare secondo la disciplina dei Regolamenti parlamentari e che per tali aspetti siano soggetti agli organi chiamati ad applicarli (in particolare l'Ufficio o il Consiglio di Presidenza) non ne modifica la loro intima natura giuridica perché, si ripete, tale normativa non riguarda tanto quello che i gruppi sono, ma le attività che essi svolgono dalle quali non è possibile desumere principi di carattere generale.

Nell'ambito delle tesi «privatistiche» si deve infine dare conto anche di quella che considera i gruppi parlamentari come soggetti privati (associazioni politiche) esercenti pubbliche funzioni <sup>(63)</sup>.

Se la qualificazione giuridica appare corretta, in quanto rende applicabile ai gruppi la disciplina privatistica, quanto alle funzioni esercitate è necessario precisare che solo alcune di quelle attribuite ai gruppi possono considerarsi «pubbliche».

L'esercizio privato di pubbliche funzioni – come si è visto – individua quella fattispecie nella quale lo Stato, o un altro ente pubblico, si spoglia di una funzione sua propria e la affida, sulla base di un atto normativo, di una concessione o di un contratto di servizio, ad un soggetto privato.

Nel caso dei gruppi solo parte della loro attività può inquadarsi in tale fattispecie, e neanche quella prevalente.

Può considerarsi pubblica la funzione attinente la designazione dei componenti delle Commissioni parlamentari, in quanto espressamente prevista dalla Costituzione.

Pubblica è stata la funzione relativa al versamento di quota del finanziamento pubblico ai partiti, *ex* articolo 3 della legge n. 195 del 1974; in questo caso i gruppi parlamentari agivano per conto dello Stato. Pubblica è ora la funzione loro attribuita dalla legge sulle agevolazioni postali (D.L. n. 353 del 2003. V. § 1.2).

Quanto invece ai compiti ed attività nell'ambito dell'organizzazione dei lavori delle Camere, si deve ribadire che i gruppi parlamentari perseguono finalità proprie ed agiscono per conto proprio o, al limite, dei partiti di riferimento, cercando di trarre la massima utilità politica nell'ambito di quanto consentito dai Regolamenti. Si è poi già visto che la programmazione dei lavori dell'Assemblea costituisce una funzione propria della «Conferenza dei presidenti di gruppo», che è ufficio ovvero organo interno delle Camere e non dei gruppi parlamentari.

Infine, quanto alle consultazioni del Capo dello Stato, i gruppi parlamentari rappresentano sostanzialmente i partiti di riferimento nella loro proiezione parlamentare, che è quella rilevante ai fini della costituzione del rapporto fiduciario.

## 2.6 - *La natura giuridica del gruppo Misto*

All'interno di ciascuna Camera, il gruppo Misto si trova in una situazione particolare, in parte diversa da quella degli altri gruppi parlamentari. Si tratta infatti di un gruppo presente necessariamente in ogni legislatura, nel quale sono iscritti d'ufficio i deputati che non dichiarano di aderire ad un altro gruppo parlamentare. Vi fanno parte anche i parlamentari appartenenti ad un gruppo sciolto nel corso della legislatura per il venir meno del requisito numerico (salva ovviamente l'adesione ad un altro gruppo) o comunque coloro che vi si iscrivano volontariamente.

Posto poi che sono iscritti al gruppo Misto per lo più parlamentari eletti in liste che non hanno raggiunto i requisiti per potersi costituire in gruppo autonomo, è normale prassi che all'interno del gruppo Misto si formino

diverse componenti politiche, che trovano peraltro differente regolamentazione alla Camera rispetto al Senato. Così il più delle volte i deputati e i senatori del gruppo Misto dichiarano di parlare a nome di questa o quella componente; difficilmente a nome del gruppo Misto in quanto tale.

Alle componenti politiche la consuetudine costituzionale assegna poi un ruolo importante nell'ambito delle consultazioni del Capo dello Stato per l'affidamento dell'incarico governativo. Così, anche da un punto di vista regolamentare le «componenti politiche» del gruppo Misto sono state istituzionalizzate con riforma del Regolamento della Camera del 1997 <sup>(64)</sup>.

La particolare conformazione ed il ruolo del gruppo Misto ha portato un autore <sup>(65)</sup> a qualificare tale gruppo come organo delle Camere, a differenza degli altri gruppi parlamentari per i quali lo stesso autore riconosce la natura giuridica di associazioni di fatto. Altra dottrina nega comunque che il gruppo Misto possa essere qualificato come associazione <sup>(66)</sup>.

In effetti è difficile riscontrare nel gruppo Misto lo «scopo comune», elemento tipico ed essenziale delle associazioni.

Si deve anche considerare che se poi analizziamo la struttura del gruppo Misto alla luce degli indici di riconoscimento degli enti pubblici (cfr. § 2.2), potrebbe riscontrarsi un indice ulteriore rispetto agli altri gruppi parlamentari, quello della costituzione ad iniziativa pubblica.

Sono quindi più forti gli elementi di «eterodirezione» del gruppo, e contestualmente meno forti quelli associativi; ciò potrebbe far pendere l'ago della bilancia in favore di una ricostruzione giuridica in termini pubblicistici.

Di contro occorre rilevare che uno scopo comune esiste, anche se (solo) in parte diverso da quello degli altri gruppi: non il fine politico comune, ma quello di consentire ai parlamentari che ne fanno parte (perché appartenenti a formazioni che non hanno i requisiti per costituirsi in gruppo, perché non più allineati con la linea politica del gruppo di precedente appartenenza, perché eletti come indipendenti o per qualsivoglia altro motivo) di partecipare all'attività parlamentare in condizioni di sostanziale parità con gli altri parlamentari <sup>(67)</sup>.

La struttura interna è poi molto simile – se non sostanzialmente identica – a quella degli altri gruppi: esiste uno statuto che ne regola la vita interna, esistono organi che lo rappresentano nelle sedi istituzionali e comunque idonei a rappresentarlo all'esterno.

Se quindi si ritiene che il *discrimen* tra una associazione ed una istituzione sia la prevalenza dell'elemento personale ovvero di quello patrimoniale, non si può che constatare che anche per il gruppo Misto l'elemento personale è assolutamente prevalente.

Pertanto non vi sono poi ragioni decisive per rinvenire nel gruppo Misto una natura giuridica diversa da quella degli altri gruppi; in particolare, per i motivi esposti nel precedente paragrafo, non può essere considerato elemento decisivo il fatto che il gruppo Misto sia un ente necessario, anche perché non possono considerarsi *tout court* illecite le associazioni necessarie. Nel caso specifico, poi, non vi è alcun obbligo per i parlamentari di farvi parte, né sono in discussione le prerogative dei singoli parlamentari (anzi i gruppi Misto di Camera e Senato tendono a garantire la massima libertà politica ai propri componenti, come dimostra anche la prassi, ora regolamentata alla Camera, delle componenti politiche).

Non solo, ma si deve inoltre tener conto che la formazione di un gruppo misto appare necessaria anche per l'attuazione delle norme costituzionali sulla designazione dei componenti delle Commissioni (artt. 72 e 82); ogni deputato o senatore deve cioè aver diritto a far parte di un gruppo parlamentare, altrimenti potrebbe essere discriminato nella composizione delle Commissioni.

Si è poi visto che sono ben conosciuti dall'ordinamento enti di natura privatistica costituiti o riconosciuti *ex lege* (cfr. § 2.5).

Di contro, se si attribuisse al gruppo Misto natura giuridica diversa rispetto quella degli altri gruppi parlamentari potrebbero derivare numerosi problemi; si pensi al passaggio di personale dipendente da un gruppo parlamentare al gruppo Misto (p. es. perché tale personale segue i parlamentari appartenenti ad un gruppo sciolto per venir meno del requisito numerico e che vanno a costituire una componente politica del gruppo misto) o viceversa.

In conclusione, il fatto che l'esistenza di un gruppo parlamentare misto in ciascuna Camera sia «necessaria» – oltre che perfettamente legittima, anzi rispondente a finalità previste dalla Costituzione – non altera la natura giuridica del gruppo stesso, che quindi non differisce sostanzialmente da quella degli altri gruppi parlamentari.

### 3.1 - *I principali aspetti della disciplina giuridica conseguente alla qualificazione dei gruppi come associazioni di parlamentari. Le obbligazioni in genere*

La qualificazione dei gruppi parlamentari come associazioni di fatto comporta come conseguenza l'applicazione, per quanto non previsto dalla normativa regolamentare e legislativa, delle corrispondenti norme di diritto comune, e principalmente gli articoli 36, 37 e 38 del codice civile.

Così la mancanza di personalità giuridica fa sì che il patrimonio del gruppo parlamentare non goda di autonomia patrimoniale perfetta rispetto ai patrimoni degli associati e che pertanto delle obbligazioni assunte risponda il gruppo col suo patrimonio nonché personalmente colui che ha assunto l'obbligazione in nome e per conto del gruppo stesso (art. 38 cod. civ.).

Normalmente chi agisce anche al di fuori delle attribuzioni strettamente regolamentari è il presidente del gruppo (al quale è altresì demandata la rappresentanza processuale, v. art. 36, 2° comma, cod. civ. e 75, u.c., cod. proc. civ.), ma non è infrequente che, specie per i gruppi parlamentari maggiori, gli statuti individuino altre figure abilitate, quali il segretario amministrativo, il tesoriere ecc. In ogni caso la responsabilità personale non è collegata alla mera titolarità della rappresentanza dell'associazione, bensì all'attività negoziale concretamente svolta.

Quanto al titolo della responsabilità, la giurisprudenza considera la responsabilità di coloro che agiscono in nome e per conto dell'associazione come una forma di garanzia *ex lege*, assimilabile alla fideiussione. Quindi è una garanzia accessoria, solidale e non sussidiaria, che non consente quindi il cosiddetto *beneficium excussionis* del fondo comune <sup>(68)</sup>.

La responsabilità personale permane anche in caso di cessazione dalla carica ricoperta nonché dopo lo scioglimento dell'associazione; elemento quest'ultimo particolarmente importante vista la «durata media» dei gruppi parlamentari. Trattandosi poi di responsabilità assimilabile alla fideiussione, risulta applicabile il termine di decadenza di cui all'articolo 1957 del codice civile.

La circostanza poi che i gruppi parlamentari non siano organi delle Camere, né dei partiti politici di riferimento, ha come conseguenza non solo che i patrimoni restino del tutto distinti, ma anche che non sia comunque ravvisabile alcuna posizione di garanzia.

Ciò è importante anche perché la Camera ed il Senato erogano i rimborsi elettorali ai partiti e movimenti politici, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1999, nonché i contributi previsti dai rispettivi Regolamenti ai gruppi parlamentari (artt. 15, co. 3, RC e 16 RS). In caso quindi in cui un creditore intenda far valere un titolo esecutivo procedendo ad un pignoramento di tali cespiti, la Camera interessata, che assume la qualità di terzo pignorato, dovrà tenere ben distinte tali erogazioni.

In questo caso la terzietà delle Camere rispetto al gruppo parlamentare debitore costituisce ulteriore riprova del fatto che i gruppi non possono essere considerati giuridicamente organi in senso proprio di esse.

### 3.2 - (segue) *In particolare, il rapporto di lavoro*

Il rapporto di lavoro instaurato dai gruppi parlamentari con i propri dipendenti o collaboratori ha natura privatistica.

I gruppi parlamentari hanno infatti dipendenti propri, che non si confondono con quelli della Camera o del Senato, né possono essere considerati dipendenti «pubblici» in senso lato, non trovando applicazione i principi generali che reggono il contratto di pubblico impiego (artt. 97 e 98 Cost.).

Al contrario, per il tipo di attività che i gruppi svolgono, nonché per la connotazione strettamente fiduciaria del rapporto, almeno per certe figure professionali, le possibilità offerte dalla vigente normativa lavoristica appaiono rispondere adeguatamente.

Così i gruppi parlamentari possono avvalersi di tutte le ormai numerose tipologie contrattuali previste dall'ordinamento ed applicabili nel caso specifico, a seconda delle concrete modalità attraverso le quali viene resa la prestazione lavorativa.

Sinteticamente si tratta di:

- lavoro autonomo (es.: attività di tipo consulenziale di professionisti);
- lavoro parasubordinato, nel caso di collaborazione con il gruppo in modo coordinato e continuativo, con opera prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione. Trova applicazione, in tal caso (non potendosi i gruppi parlamentari qualificare pubbliche amministrazioni), la normativa di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che prevede in tal caso il ricorso al cosiddetto «lavoro a progetto» di cui agli articoli 61 e seguenti, con la sola eccezione per i professionisti per i quali è obbligatoria l'iscrizione al relativo albo professionale e per i pensionati di vecchiaia;
- lavoro dipendente, in caso di inserimento del lavoratore nella struttura del gruppo parlamentare con la presenza del relativo vincolo di subordinazione, consistente nell'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro.

Quanto ai rapporti di lavoro di tipo subordinato, si può ritenere applicabile l'articolo 4, comma 1, della legge n. 108 del 1990 sulle cosiddette «organizzazioni di tendenza», vale a dire quei datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica <sup>(69)</sup>; norma che appare incompatibile con qualsiasi qualificazione pubblicistica dell'ente che intenda avvalersene.

Quanto alla durata, se i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, dovendo per la quasi totalità avere i requisiti dei cosiddetti

contratti di lavoro «a progetto», devono essere necessariamente a tempo determinato (cfr. art. 62, co. 1, D. Lgs. n. 276 del 2003), i contratti di lavoro subordinato possono essere a termine, qualora sussistano i requisiti previsti dall'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, vale a dire la forma scritta e ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (le ragioni di carattere organizzativo possono ben essere riferite alla durata della legislatura), ovvero a tempo indeterminato. In quest'ultimo caso si pone il problema della eventuale prosecuzione nella legislatura successiva nel caso in cui il gruppo parlamentare venga ricostituito, per il quale si rinvia al paragrafo successivo.

È evidente, peraltro, che anche il contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato con un datore di lavoro quale un gruppo parlamentare non garantisce a lungo la stabilità del rapporto nel tempo.

Così nel 1993 gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato approvarono due distinte deliberazioni finalizzate a garantire la stabilità del posto di lavoro al personale dipendente dai gruppi parlamentari <sup>(70)</sup>. Tali deliberazioni hanno istituito un apposito contributo finalizzato a garantire la stabilità del personale allora in servizio presso i gruppi, favorendone anche, nel passaggio tra legislature, la mobilità fra i diversi gruppi, compreso il gruppo Misto. Le stesse deliberazioni hanno altresì ribadito la distinzione giuridica tra personale dipendente dell'Amministrazione della Camera ed il personale dei gruppi parlamentari.

### 3.3 - La questione della continuità dei gruppi

Si tratta di una delle questioni più delicate, che riguarda prevalentemente la continuità del rapporto di lavoro con i dipendenti, ma anche delle obbligazioni assunte, nel passaggio tra una legislatura e l'altra.

La tesi che riconosce la continuità giuridica dei gruppi parlamentari è stata affermata da una sentenza del tribunale di Roma del 1987 <sup>(71)</sup> – che ha rilevato che il gruppo parlamentare, qualificato come associazione non riconosciuta, in quanto soggetto autonomo rispetto agli associati permane anche se ad ogni legislatura tutti i componenti cambino – nonché in sede di Collegio dei questori al Senato <sup>(72)</sup>, dove peraltro è stato menzionato un parere dell'Avvocatura dello Stato di segno opposto.

La tesi prevalente ritiene invece che gruppo parlamentare termini con la conclusione della legislatura, più il periodo di *prorogatio* (cioè fino al giorno precedente la prima riunione delle nuove Camere) <sup>(73)</sup>. Non c'è dubbio, infatti, che i deputati e i senatori decadono dalla carica col

termine della legislatura, anche se risultano rieletti in quella successiva. Venendo così meno gli associati cessa anche l'associazione.

In dottrina peraltro è stato sostenuto che se giuridicamente il gruppo cessa al termine della legislatura, vi può essere continuità politica con il gruppo costituito nella legislatura successiva e pertanto, ove tale continuità sia dimostrata, possa derivarne sul piano privatistico la successione delle obbligazioni <sup>(74)</sup>.

La «continuità politica», tuttavia, non appare di per sé elemento sufficiente per fondare la successione di una obbligazione tra soggetti giuridicamente distinti.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro, si può invece fare riferimento all'applicabilità, in via analogica, dell'articolo 2112 del codice civile sul trasferimento d'azienda, che prevede che il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano, mentre dei debiti di lavoro già maturati rispondono in solido cedente e cessionario. Ferma poi restando la possibilità di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento.

La già citata sentenza della corte di appello di Roma del 1962 esclude l'applicabilità dell'articolo 2112 del codice civile al caso di successione di gruppi parlamentari, sia per il difetto del presupposto soggettivo (il gruppo parlamentare non è un'azienda) sia per la mancata identità tra il gruppo senatoriale del Movimento sociale italiano della II legislatura e di quello, costituito nella III legislatura, composto da senatori dello stesso Movimento sociale italiano nonché di quelli del Partito nazionale monarchico.

Si può invece ritenere che non sembrano sussistere ostacoli all'applicazione in via analogica della norma in questione, quantomeno nel caso in cui si possa dimostrare la continuità politica tra i gruppi parlamentari nel passaggio tra legislature (e a tal fine la denominazione dei gruppi parlamentari e dei partiti di riferimento è senz'altro significativa, ma non del tutto decisiva), in quanto la *ratio* della norma è chiaramente volta alla tutela del lavoratore e, quindi, la continuità aziendale presupposto dell'articolo 2112 del codice civile può essere estesa, *ex* articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, al caso di continuità politica tra gruppi parlamentari.

Inoltre, se in passato era discusso se la garanzia prevista dall'articolo 2112 del codice civile potesse essere applicata anche in caso di soggetti non imprenditori <sup>(75)</sup>; l'inserimento dell'inciso «con e senza scopo di lucro» al quinto comma dell'articolo operato dall'articolo 32 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (in attuazione dir. CE 01/23) sem-

bra aver eliminato ogni dubbio sull'applicabilità della norma ai soggetti non imprenditori.

L'applicabilità dell'articolo 2112 del codice civile, comportando la continuazione del rapporto e la conservazione dei diritti, ha inoltre come importante effetto quello di consentire la continuità ai fini del trattamento di fine rapporto.

Infine, nel caso in cui il gruppo parlamentare della legislatura successiva dovesse subire un consistente ridimensionamento rispetto al corrispondente gruppo parlamentare della legislatura precedente e, conseguentemente, una significativa riduzione dei contributi a carico della Camera di appartenenza e dei componenti del gruppo, e ciò comportasse quindi la necessità di dover ridurre gli uffici e le strutture di supporto al gruppo, potrebbero ravvisarsi gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Più difficile sostenere invece la continuità delle obbligazioni diverse da quelle relative ai rapporti di lavoro subordinato. In tal caso è necessario che oltre ad una continuità politica si possa dimostrare che il nuovo gruppo abbia inteso assumersi le obbligazioni del gruppo precedente, come, per esempio, in caso di continuazione in via di fatto di un rapporto di durata o, comunque, di espressione di una qualche forma di manifestazione di volontà significativa ed idonea quantomeno ad integrare i presupposti di un legittimo affidamento.

Nel caso in cui ciò non sia possibile, resta comunque la responsabilità personale, *ex* articolo 38 del codice civile, di coloro che assunsero l'obbligazione in nome e per conto del gruppo.

Analoghe considerazioni possono valere in caso di scioglimento ed immediata ricostituzione di un gruppo parlamentare nel corso della legislatura.

### 3.4 - *Giurisdizione*

Uno degli aspetti principali per i quali è importante la qualificazione giuridica di un ente consiste nell'individuazione del giudice competente.

La questione è stata di recente oggetto di una ordinanza delle sezioni unite della Corte di cassazione (ord. n. 3335 del 19 febbraio 2004), investite in sede di conflitto di giurisdizione, nell'ambito di un giudizio riguardante obbligazioni contratte da un gruppo parlamentare.

Nel caso di specie, un avvocato otteneva un decreto ingiuntivo nei confronti di un gruppo parlamentare del Senato, in solido con il relativo partito politico, per il pagamento di una somma dovuta a titolo di

compenso per diverse prestazioni professionali svolte, su incarico degli stessi gruppi e partito, in favore di numerose aziende. Sia il gruppo parlamentare che il partito politico proponevano giudizio di opposizione dinanzi al tribunale per ottenere la revoca del decreto.

Nel corso del giudizio, il gruppo parlamentare proponeva ricorso alle sezioni unite della Cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione «deducendo di non essere un'associazione privata o un organo di partito politico, bensì un organo necessario della Camera e del Senato, al pari di tutti i gruppi parlamentari, la cui necessaria esistenza è prevista dalla Costituzione ...e costituisce un requisito indispensabile della vigente forma di Stato».

Secondo il gruppo parlamentare, quindi, sarebbe ravvisabile la carenza di giurisdizione del giudice ordinario «nei confronti di un organo facente parte del potere legislativo, costituzionalmente separato da quello giudiziario e a quest'ultimo non soggetto, pena lo stravolgimento del principio di separazione dei poteri. In forza del principio di autodichia e di non interferenza del potere giudiziario negli *interna corporis* delle Camere legislative, anche le questioni del gruppo parlamentare nei rapporti coi terzi restano soggette all'autodichia della Camera e del Senato di appartenenza e non sono soggette alla giurisdizione del giudice ordinario».

Incidentalmente, è interessante notare che nessun autore che sostiene la tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere ha mai tratto la necessaria conseguenza di tale qualificazione giuridica sotto il profilo della competenza giurisdizionale: quello dell'applicabilità dell'autodichia nei rapporti dello stesso gruppo parlamentare con i terzi. Tale conseguenza invece, e correttamente dal loro punto di vista, è stata rilevata dagli avvocati del gruppo parlamentare.

La Suprema corte, tuttavia, ha rigettato il ricorso dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario.

Ha in particolare sottolineato la Corte che, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari, devono essere distinti due piani di attività: uno più squisitamente parlamentare, «in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento», l'altro, più strettamente politico, con riferimento al quale «i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati, dato che nel nostro assetto costituzionale e nel generale quadro ordinamentale i partiti politici assumono la configurazione e il profilo di soggetti privati», trovando quindi applicazione le norme relative alle associazioni non riconosciute.

Si sottolinea che la Cassazione, con riferimento alle attività strettamente parlamentari, si è guardata bene dal qualificare il gruppo parlamentare come organo interno delle Camere, ma ha utilizzato l'espressione atecnica di «strumento necessario» evitando in questo modo di prendere una posizione nel merito di una questione (cioè quella se i gruppi oltre che essere associazioni siano anche organi delle Camere) che, comunque, resterebbe puramente teorica e sicuramente non necessaria alla risoluzione del *petitum* del ricorso.

Infatti, il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* e l'autodichia tutelano il Parlamento e ciascuna Camera da ingerenze del potere giudiziario, non il gruppo parlamentare in quanto tale; possono pertanto trovare applicazione nei rapporti tra gruppi parlamentari e Camera di appartenenza a causa della natura giuridica delle Camere e non di quella dei gruppi parlamentari. Non sussiste quindi alcuna ragione, né pratica né teorica, per attribuire ai gruppi natura giuridica mista (v. *amplius* § 2.4).

Venendo pertanto ad esaminare i rapporti tra i gruppi parlamentari e le rispettive Camere, si rileva anzitutto che proprio la terzietà dei gruppi rende possibili situazioni conflittuali con la Camera di appartenenza, come anche ribadito dalla citata pronuncia della Suprema corte. In base al principio della separazione dei poteri, tali conflitti, che costituiscono *interna corporis*, possono essere risolti dalla cosiddetta «giurisdizione domestica».

La questione più frequente ed importante riguarda la costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari, in quanto va ad incidere sul complessivo assetto politico della Camera o del Senato. L'organo competente a decidere tale questione è l'Ufficio di Presidenza, che nel corso delle legislature ha peraltro sviluppato una importante «giurisprudenza» nel merito delle questioni di volta in volta poste, specie con riferimento alla costituzione dei gruppi in deroga ai requisiti minimi di parlamentari nonché allo scioglimento dei gruppi che scendano sotto tale soglia nel corso della legislatura <sup>(76)</sup>.

Altre controversie tra un gruppo parlamentare e Camera di appartenenza potrebbero verificarsi; si pensi, per esempio, al riparto dei contributi a carico della Camera e del Senato, sulla base dei rispettivi articoli dei Regolamenti e delle deliberazioni adottate dagli Uffici di Presidenza in attuazione di tali articoli.

Di fatto si tratta di una possibilità remota, essendo i contributi normalmente erogati in base a criteri di riparto matematici, che lasciano ben poco spazio all'interpretazione. Ciò non toglie che un gruppo parlamentare il quale abbia a dolersi del contributo erogato potrà far ri-

corso all'Ufficio di Presidenza, trattandosi di questioni relative all'attuazione di deliberazioni adottate dallo stesso organo, assumendo tale ricorso natura sostanzialmente amministrativa. In alternativa, ovvero avverso un atto di tale organo, potrebbe fare ricorso al Consiglio di giurisdizione della Camera <sup>(77)</sup> o alla Commissione contenziosa del Senato <sup>(78)</sup>, competenti a decidere su ricorsi relativi agli atti di amministrazione, adottati rispettivamente dalla Camera e dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale.

#### *4 - Conclusioni: qualificazione giuridica e ruolo dei gruppi parlamentari nel sistema politico-istituzionale*

Vi è una sostanziale differenza nell'approccio alla questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari da parte degli autori che sostengono le tesi pubblicistiche e di quelli che invece sostengono le tesi privatistiche: per i primi i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti e riconosciuti dall'ordinamento parlamentare, per i secondi, invece, i gruppi parlamentari sussistono indipendentemente dalle previsioni regolamentari e sono frutto di libertà di associazione che tipicamente si riscontra negli organi politici rappresentativi.

Si può in effetti riscontrare che in tutte le assemblee elettive – con la sola eccezione di quelle dei paesi in cui vige il partito unico – i gruppi parlamentari costituiscono una presenza costante, a volte nonostante i divieti <sup>(79)</sup>. Essi quindi esistono prima e a prescindere da ogni riconoscimento giuridico, anche perché un ordinamento che li vieti o preveda limiti alla loro azione politica sarebbe un ordinamento che limita la vita politica in generale <sup>(80)</sup>.

Col tempo, poi, dalla sostanziale indifferenza, tipica dello «Stato parlamentare classico» fondato sul principio di assoluta indipendenza di ciascun membro del Parlamento, le assemblee prendono atto della loro esistenza ed adeguano i loro ordinamenti alle esigenze politiche dei gruppi medesimi, attribuendo ad essi alcune ulteriori facoltà e funzioni nell'ambito dell'ordinamento parlamentare (e in qualche limitato caso anche di quello statale).

Nonostante l'importanza politica ed istituzionale, tale riconoscimento non è tuttavia di per se sufficiente a trasformare i gruppi parlamentari da soggetti privati in enti o organi pubblici <sup>(81)</sup>. Infatti, si può convenire con chi ha osservato che essi, anche in un ordinamento che li ignori, agendo in quanto soggetti privati nell'ambito del meramente

lecito, riuscirebbero a raggiungere di fatto gran parte delle attribuzioni e prerogative di cui attualmente godono <sup>(82)</sup>: l'organizzazione, il funzionamento e la disciplina dei lavori parlamentari, infatti, non potrebbero essere garantite senza un coinvolgimento sostanziale dei gruppi parlamentari.

Se è così, allora occorre anche convenire che i gruppi parlamentari non esauriscono l'associazionismo politico tra parlamentari; cosa particolarmente importante nell'era delle «coalizioni».

La disciplina normativa applicabile ai gruppi parlamentari, ivi compreso il gruppo Misto, come conseguenza della loro qualificazione giuridica, è in linea generale quella di diritto comune. I Regolamenti parlamentari, poi, attribuiscono loro facoltà ulteriori e specifiche, proprie dell'ordinamento parlamentare e, in quanto tali, sottratte alla giurisdizione ordinaria.

I gruppi parlamentari hanno quindi la stessa natura giuridica dei partiti politici pur non essendo, da un punto di vista giuridico, loro organi.

La circostanza che ai gruppi siano attribuite funzioni peculiari in ambito parlamentare non ne modifica la qualificazione giuridica attribuendo loro natura pubblica ovvero mista; si è infatti visto che le funzioni svolte dicono poco o nulla circa la natura giuridica di un ente (cfr. §§ 2.2 e 2.5). Del resto anche ai partiti politici, anch'essi menzionati da una norma costituzionale (art. 49), alcune leggi attribuiscono compiti e funzioni di sicuro rilievo per l'ordinamento pubblico e costituzionale, ma restano comunque soggetti privati <sup>(83)</sup>.

Il fatto che buona parte della dottrina sostenga, anche se in modo diverso, la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari deriva forse dalla difficoltà di accettare per i gruppi parlamentari, in virtù delle loro funzioni, una qualificazione in termini di ente «di fatto» o associazione «non riconosciuta»; proprio i gruppi che sono invece «riconosciuti» dall'ordinamento parlamentare. Si tratta tuttavia di questioni legate più che altro al lessico; forse le difficoltà sarebbero minori se il codice civile si limitasse a denominare «associazioni» gli enti di cui agli articoli 36 e seguenti e «associazioni riconosciute» oppure «associazioni con personalità giuridica» quelle di cui agli articoli 12 e seguenti.

In effetti la migliore dottrina civilistica <sup>(84)</sup> sostiene che quello del riconoscimento e della conseguente capacità giuridica non è altro che una «qualità» dell'associazione e non un fattore costitutivo, applicandosi quindi direttamente alle associazioni non riconosciute tutte le norme previste per le associazioni riconosciute ad eccezione di quelle che presuppongono la personalità giuridica.

È ben noto, del resto, non solo che la stragrande maggioranza delle associazioni non chiede il riconoscimento, ma anche che le associazioni più importanti, partiti e sindacati, sono enti di fatto, che raggiungono peraltro una complessità ben superiore a quella dei gruppi parlamentari

Autorevole dottrina, nel sostenere la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari, ha rilevato che non appare ammissibile che le Camere si avvalgano, in via istituzionale e permanente, di associazioni private per determinare la loro organizzazione interna e disciplinare lo svolgimento dei propri lavori <sup>(85)</sup>.

Si ritiene, invece, che proprio la natura giuridica privatistica non solo garantisca meglio la libertà di azione politica dei gruppi parlamentari, ma sia pienamente rispondente alle caratteristiche di uno moderno Stato pluralista e democratico.

Infatti, l'attribuzione di una capacità giuridica di diritto pubblico implica una disciplina puntuale delle attività in quanto un organo dello Stato o un ente pubblico non possono che agire sulla base di una legittimazione normativa (principio di legalità). I gruppi parlamentari, invece, agiscono non sulla base di una autonomia di diritto pubblico, che comporterebbe la necessità di dover rendere conto a qualcuno sulla legittimità del proprio operato, ma secondo le regole di diritto comune, che assicurano di fatto la possibilità di perseguire tutte le finalità che non sono vietate ai singoli dalla legge penale (sul concetto di autonomia applicato ai gruppi parlamentari, v. *amplius* § 2.1).

In altri termini, la natura giuridica di tipo privatistico consente ai gruppi parlamentari di poter agire nell'ambito del «lecito», cioè di poter scegliere in totale indipendenza i fini della propria azione politica nonché i mezzi per perseguirli, e di non essere vincolati nel più stretto ambito del «legittimo», tipico degli enti e degli organi pubblici, che hanno la necessità di agire con fini e mezzi preordinati <sup>(86)</sup>.

La natura privatistica dei gruppi parlamentari – che costituiscono, si è visto, l'anima politica delle Camere – non solo non deve stupire, ma può ritenersi la soluzione più appropriata: da un lato essa garantisce la libertà di azione politica dei gruppi, così come del resto la medesima natura giuridica garantisce i partiti nello Stato, che possono agire liberamente e non essere vincolati alla legittimità dei comportamenti; dall'altro garantisce anche il pluralismo, in quanto nessun gruppo può identificarsi organicamente con l'istituzione parlamentare, così come nessun partito con lo Stato.

Una considerazione finale.

Interrogarsi sulla qualificazione giuridica di un ente, al di là della questione puramente accademica, serve per fini essenzialmente pratici: il rapporto di lavoro dei dipendenti, la giurisdizione, le responsabilità dei rappresentanti ecc. La natura giuridica inoltre tende a restare stabile, salvo che non intervengano novità normative che investano la stessa intima struttura dell'ente (si pensi, per esempio, al lungo e complesso processo di privatizzazioni).

Ben diverso è, invece, interrogarsi sulle funzioni e sul ruolo concretamente esercitati in ambito parlamentare e politico. Si è cercato di sostenere nel presente saggio che natura giuridica, funzioni esercitate e ruolo politico costituiscono aspetti tra loro del tutto distinti, specialmente il primo rispetto ai restanti due.

I gruppi parlamentari si trovano in una posizione particolarmente importante e delicata: sono direttamente rappresentativi dei cittadini elettori, anche se poi sono più direttamente i partiti a svolgere l'attività politica nel paese nonché la campagna elettorale; quindi da un lato è importante l'esame delle modalità attraverso le quali i gruppi rappresentano i propri elettori nelle istituzioni, dall'altro si presenta il delicato rapporto con la libertà dei singoli deputato o senatori, direttamente garantita dall'articolo 67 della Costituzione.

Le questioni che si sono poste più specificamente negli ultimi anni riguardano principalmente il passaggio da un Parlamento «gruppocentrico» ad uno «bipolare», in qualche modo rispondente ad un ordinamento ormai basato sugli schieramenti politici e le coalizioni, dove i ruoli e le funzioni di maggioranza ed opposizione siano maggiormente definiti e dove possano essere contemperati la funzione decidente e lo «statuto dell'opposizione» (v. anche § 2.3).

È stata così anche avviata una riflessione su quali possano essere le nuove forme di rappresentanza politica nelle istituzioni. In particolare, all'avvio della XIV legislatura, tale riflessione ha riguardato l'opportunità di un riconoscimento del ruolo dello *speaker* dell'opposizione nonché quello delle distinte coalizioni. In entrambi i rami del Parlamento i Presidenti hanno investito della questione la Giunta per il Regolamento, mentre i gruppi parlamentari dell'opposizione hanno approvato un regolamento volto ad istituire una assemblea parlamentare di tali gruppi e la figura del portavoce dell'opposizione<sup>(87)</sup>. Tali iniziative non hanno tuttavia portato a risultati tangibili.

Non può peraltro escludersi che la questione possa riproporsi, anche in considerazione dell'ulteriore aumento dei gruppi parlamentari costituiti all'inizio della XV legislatura.

In ogni caso, se una figura di leader dei gruppi di una coalizione, così come una federazione o coordinamento dei gruppi appartenenti ad uno schieramento, emergeranno a livello politico – cosa del tutto possibile restando nel campo del meramente lecito, e quindi anche in assenza di qualsiasi riconoscimento formale – non è escluso che tali figure soggettive possano poi trovare una qualche forma di riconoscimento da parte dei Regolamenti parlamentari, anche attraverso l'attribuzione di ulteriori funzioni e prerogative (che porrebbero poi nuove questioni relative ai rapporti con i gruppi e con i singoli parlamentari). Al contrario, una previsione regolamentare che istituisse tali figure in assenza di una loro effettiva emersione nell'agone parlamentare, e quindi di concreto esercizio di un ruolo politico, potrebbe risultare del tutto inefficace.

### Note

(<sup>1</sup>) La bibliografia in tema di gruppi parlamentari è piuttosto nutrita. Ai fini del presente saggio sono stati presi in considerazione i seguenti volumi: PIZZO-RUSSO A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa 1969; RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello (PG), 1983; GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milano 1986; COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Cagliari 1999; COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano 2002; AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, volume II (a cura di S. Merlini), Torino 2004; nonché i seguenti saggi: RESCIGNO P., «L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 295 ss.; TESAURO A., «I gruppi parlamentari», in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, p. 197 ss.; CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari», in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, IV, 1969, p. 209 ss.; PETTA P., «Gruppi parlamentari e partiti politici», in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1970, p. 228 ss.; RESCIGNO G.U., voce «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, p. 779 ss.; CECCARINI R., «Gruppi parlamentari e partiti politici. Considerazioni sulla natura giuridica», in *Parlamento*, 1980, f. 1-2, p. 49 ss.; SILVESTRI G., «I gruppi parlamentari tra pubblico e privato», in *Studi per Lorenzo Campaigna*, II, Milano, 1980, p. 269 ss.; POLITANO I.W., «La natura giuridica del gruppo parlamentare», in *L'Amministrazione italiana*, 1988, p. 1104 ss.; SUMMA A., «La natura giuridica dei gruppi parlamentari», in *Parlamento*, 1988,

f. 11-12, p. 47 ss.; NEGRI G. e CIAURRO G.F., voce «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, X, Roma, 1989; APOLLONI A., «Evoluzione e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 6, Camera dei deputati, Roma 1998, p. 435 ss.; BIN R., «La disciplina dei Gruppi parlamentari», in *Annuario 2000. Il Parlamento* (a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti), Padova 2001, p. 87 ss.; DI CESARE R., «Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari», in *www.forumcostituzione.it*, 2006.

(<sup>2</sup>) *Contra*: pret. Trento 25 ottobre 1983, in *Giurisprudenza di merito*, 1985, p. 611 ss., che ha ritenuto che i gruppi consiliari regionali (con considerazioni che risultano pienamente applicabili anche ai gruppi parlamentari) non costituiscono mai un'associazione, difettando degli elementi tipici, e che quindi di fronte ai terzi, così come all'interno dell'assemblea, i membri del gruppo si presentano come singoli, titolari di obbligazioni soggettivamente complesse, anche se agiscono insieme. Tale sentenza, che contiene molti elementi non condivisibili, è peraltro rimasta sostanzialmente isolata.

(<sup>3</sup>) RESTA D., *op. cit.*, p. 34.

(<sup>4</sup>) COLARULLO E., *op. cit.*, p. 95.

(<sup>5</sup>) Le questioni relative alle caratteristiche della personalità giuridica pubblica sono particolarmente complesse e non possono che essere brevemente accennate. In linea generale vi è anzitutto una sostanziale identificazione dell'ente pubblico con la personalità giuridica pubblica; inoltre la distinzione tra organi dello Stato e enti pubblici costituisce una semplificazione: la dottrina sottolinea infatti l'atipicità degli enti pubblici – e quindi degli attributi della personalità giuridica pubblica – e si spinge fino a ritenere ormai superata tale distinzione avendo l'amministrazione pubblica carattere «multiorganizzativo» (così: CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo-Nuova edizione*, Milano 2000, p. 189).

Si rileva inoltre che nel nostro ordinamento, nonostante sussista incertezza sull'esatta qualificazione di molti enti, non esiste una categoria intermedia tra gli enti pubblici e quelli privati (cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, p. 199).

(<sup>6</sup>) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 2003, p. 95. V. anche CURRERI S., «Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 244 ss.

(<sup>7</sup>) DE CARO C., *La struttura delle Camere*, in MARTINEZ T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V. e MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano 2005, p. 96. Per un approfondito esame della disciplina e delle funzioni dei gruppi parlamentari sia interne che esterne al Parlamento v. PLACANICA A. e SANDOMENICO A., «Le funzioni dei gruppi parlamentari», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 19 ss.

(<sup>8</sup>) In sintesi: nella Camera del 1848 erano previsti «uffici» per l'esame preliminare dei progetti di legge, composti da deputati estratti a sorte. A seguito della riforma del 1919 che introdusse il sistema proporzionale, il nuovo Regola-

mento del 1920 prevede l'istituzione di Commissioni permanenti per l'esame preliminare dei progetti di legge i cui componenti erano designati dai gruppi parlamentari, definiti «uffici» e composti da almeno venti deputati (non necessariamente appartenenti allo stesso partito); i deputati non iscritti costituivano invece un unico «ufficio misto». Tale sistema, abolito nel 1924, a seguito delle note vicende politiche, fu sostanzialmente ripreso all'Assemblea costituente. Per approfondimenti v. AMBROSINI G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921; LONGI V. e STRAMACCI M., *Il regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori. 1848 - 1968*, Milano 1968, p. 55 ss.

<sup>(9)</sup> CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica del gruppi parlamentari», *op. cit.*, pp. 236 e 239, tesi ribadita dall'autore anche in: «I gruppi parlamentari», in *Le istituzioni parlamentari*, Milano 1982, p. 233 ss.; nonché in: NEGRI G. e CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 6; SILVESTRI P., *op. cit.*, p. 287; RESTA D., *op. cit.*, p. 34; SUMMA A., *op. cit.*, p. 49; CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1988, p. 224. Anche parte della dottrina che sostiene la tesi mista (v. § 2.4) di fatto enfatizza l'aspetto organicistico dei gruppi parlamentari: PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 86; COLARULLO E., *op. cit.*, p. 90 ss.

<sup>(10)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, pp. 239 e 240.

<sup>(11)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 231; NEGRI G. e CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 7.

<sup>(12)</sup> Tale conseguenza, in realtà, è stata tratta solo da trib. Roma 29 aprile 1960, in *Foro italiano*, 1961, I, p. 2047 ss. e in *Giur. Cost.*, 1961, p. 295 ss., che ha precisato che i gruppi parlamentari «hanno la natura di organi interni delle Camere e sono perciò organi dello Stato». La pronuncia è stata tuttavia riformata in appello (App. Roma 9 marzo 1962, in *Foro it.* 1962, I, p. 1362 ss. e in *Giur. cost.*, 1962, p. 1269 ss.).

<sup>(13)</sup> PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

<sup>(14)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 255.

<sup>(15)</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 98, il quale sottolinea, tra l'altro, che «non può ammettersi, in virtù della sua insopprimibile autonomia politica, l'inquadramento del gruppo parlamentare nei meccanismi di gerarchia, sopraordinazione e coordinamento di una organizzazione in senso proprio, quale certamente anche le Camere sono».

<sup>(16)</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano 1993, I, p. 142.

<sup>(17)</sup> RESTA D., *op. cit.*, p. 33.

<sup>(18)</sup> PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 87.

<sup>(19)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 232. Sostanzialmente nello stesso senso: PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 98. Ciaurro, in particolare, afferma anche (p. 240) che l'autonomia amministrativa dei gruppi sarebbe sostanzialmente analoga a quella delle Camere. Sul punto è appena il caso di rilevare, per esempio, che le Camere nell'affidamento degli appalti seguono di regola le procedure di evidenza pubblica, i gruppi no; che al personale della Camera è applicato un regime giuridico pubblicistico, a quello dei gruppi privatistico ecc.

(20) P. es.: GIANNINI M.S., *op. cit.*, p. 246 ss.; CASSESE S., *op. cit.*, p. 125.

(21) PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

(22) CASSESE S., *op. cit.*, p. 186.

(23) La normativa regionale talvolta prevede per i bilanci dei gruppi consiliari alcuni oneri di trasparenza e, talora, qualche vincolo. Sui gruppi consiliari, la cui natura giuridica non si discosta, se non per elementi marginali, da quella dei gruppi parlamentari v. COLARULLO E., *op. cit.*, pp. 56 e ss. e 67. Sui contribuiti delle Camere ai gruppi parlamentari v. anche: DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 263.

(24) Si rileva che l'art. 5 della legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti, richiedeva che i partiti politici ed i gruppi parlamentari indicassero nei loro statuti e regolamenti i soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione. Ciò ha avuto come conseguenza una maggiore conoscenza degli statuti dei gruppi parlamentari (cfr. DE CARO C., *op. cit.*, p. 105). Si rileva peraltro che tale norma, abrogata a seguito del referendum del 1993, non impone un obbligo di pubblicazione degli statuti, ma rileva solo ai fini della legittimazione a riscuotere i contributi. Sul carattere "semiclandestino" dei regolamenti dei gruppi v. anche: MARSOCCI P., «La disciplina interna ai gruppi parlamentari», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 147 ss.

(25) Così: MANZELLA A., *op. cit.*, p. 97. Per BIN R., *op. cit.*, p. 90, si tratta invece di una prescrizione sostanzialmente inutile. V. anche DE CARO C., *op. cit.*, p. 105, che rileva in generale la difficoltà di ipotizzare sanzioni ai gruppi per la violazione degli obblighi loro imposti a garanzia dei singoli parlamentari e CURRERI S., *op. cit.*, p. 254.

(26) CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 242

(27) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 794.

(28) MORTATI C., *Istruzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, p. 509; MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano 1994, p. 309.

(29) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1977, p. 39. Ha aderito alla tesi dell'ente pubblico indipendente anche POLITANO I.W., «La natura giuridica del gruppo parlamentare», *op. cit.*, p. 1116.

Manzella nelle successive edizioni del testo (1991 e 2003) ha invece qualificato i gruppi «uffici strumentali indipendenti», riprendendo in qualche modo la dizione utilizzata dal regolamento della Camera nel 1920, a seguito del passaggio al sistema proporzionale e al voto di lista (v. nota n. 8), dizione che peraltro qualcuno (CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 222) ha definito «ambigua». Si rileva, in proposito, anzitutto che già la qualificazione di un «ufficio» come «indipendente» appare quasi una contraddizione in termini; in ogni caso delle due l'una: o un ufficio è dotato di capacità di agire all'esterno dell'ente, e allora di fatto non si differenzia dall'organo (ufficio-organo) e si ritorna così alla qualificazione dei gruppi parlamentari come organi delle Camere, che peraltro lo stesso autore critica, oppure l'ufficio non ha rilevanza esterna, ma allora non può neanche essere considerato come autonomo soggetto di diritto.

(30) CASSESE S., *op. cit.*, p. 136, che sottolinea che la materia degli enti pubblici non è tipizzabile. V. anche NAPOLITANO G., voce «Enti pubblici», in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), Milano 2006, pp. 2223 e ss. e 2229.

(31) Per la questione di carattere generale, si può rinviare a: SANDULLI A.M., *op. cit.*, p. 192 ss. Si segnala, a titolo di esempio, che il Consiglio di Stato (parere n. 289/2000 in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 2409 ss.) non ha considerato pubblici alcuni enti che perseguono fini di utilità pubblica e sono sottoposti a penetranti controlli amministrativi.

(32) Il Consiglio di Stato (parere 289/2000, *cit.*) ha ritenuto «impossibile sul piano formale che una associazione non riconosciuta si qualifichi quale ente pubblico».

(33) La dottrina più recente tende a superare il criterio degli indici di riconoscimento e ad individuare gli enti pubblici in base all'inserimento istituzionale dell'ente nell'organizzazione della pubblica amministrazione, da verificare mediante la contemporanea presenza di sue elementi: il perseguimento di un fine pubblico e la sussistenza di almeno un minimo di potestà d'imperio e controlli pubblici (cfr. GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1996, p. 166). Quanto ai gruppi parlamentari, se la sussistenza del primo requisito può essere discutibile, la presenza del secondo è sicuramente da escludere.

(34) GALLI R., *op. cit.*, p. 167.

(35) CASSESE S., *op. cit.*, p. 207.

(36) A titolo di esempio si richiamano Cass., sez. u., 12 giugno 1990, n. 5720, secondo cui «la circostanza che una persona giuridica, ancorché con controlli di tipo pubblicistico, svolga compiti ed attività diretti al soddisfacimento di fini propri dello Stato e di altri enti pubblici non è di per se sufficiente ad attribuire natura pubblicistica alla persona giuridica stessa»; Cass., sez. u., 26 ottobre 1984, n. 5485, in *Cons. Stato*, 1985, II, p. 66 e *Cons. Stato*, parere n. 289/2000, *cit.*, in cui si legge: «La teoria del fine pubblico, quella cioè secondo la quale è pubblico l'ente la cui attività obbligatoria è integratrice dell'attività statale, poggia però su un postulato non condivisibile alla stregua dell'ordinamento vigente: quello per cui determinati fini, di rilevante interesse pubblico, non possono essere perseguiti da enti od organismi di natura privata. Come ha da tempo chiarito la Corte costituzionale (nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge Crispi 17 luglio 1890 n. 6972 nella misura in cui disponeva la pubblicizzazione delle istituzioni di assistenza e beneficenza sorte su base privatistica) il vigente sistema costituzionale è improntato invece al criterio del pluralismo delle istituzioni e nelle istituzioni, criterio che consente ai privati di svolgere in forma privata funzioni un tempo ritenute di pertinenza esclusivamente pubblica (Corte cost. 7 aprile 1988 n. 396)».

(37) CASSESE S., *op. cit.*, p. 233 ss.

(38) POLITANO I.W., *op. cit.*, p. 1117.

(39) RESCIGNO P., *op. cit.*, cui ha sostanzialmente aderito CECCARINI R., *op. cit.* Vedi anche TOSI S. e MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 156, che

pur seguendo la tesi mista (v. § 2.4), sviluppano particolarmente l'aspetto relativo al rapporto organico tra partito e gruppo.

(40) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 299.

(41) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 304.

(42) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 300.

(43) CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari», *op. cit.*, p. 255, che a tal fine cita la sentenza della Corte Cost. 7 marzo 1964, n. 14, in *Giustizia civile*, 1964, III, p. 100 ss. secondo la quale l'ordinamento prevede norme che garantiscono la libertà del parlamentare, ma non lo costringono a sottrarsi a direttive alle quali egli non voglia sottrarsi.

(44) CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 250.

(45) V. in particolare: MANZELLA A., *op. cit.*, (ed. 2003), p. 94; DE CARO C., *op. cit.*, p. 97.

(46) COZZOLI V., *op. cit.*, p. 100; v. anche CURRERI S., *op. cit.*, p. 265 ss.

(47) GUARDUCCI E., «La rappresentanza unitaria di coalizione», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 161 ss.; DE CARO C., *op. cit.*, pp. 97 e 101; COZZOLI V., *op. cit.*, p. 20 ss.

(48) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 793.

(49) BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, p. 757; PIZZORUSSO A., *op. cit.*, pp. 86 ss. e 101; TOSI S. e MANNINO A., *op. cit.*, p. 156 ss.; COLARULLO E., *op. cit.*, p. 95, secondo il quale i gruppi parlamentari «sono al contempo organi del Parlamento e proiezione dei diversi orientamenti della rappresentanza».

(50) PETTA P., *op. cit.*, p. 231.

(51) Si tratta di: App. Roma 9 marzo 1962, *cit.*, che ha parzialmente riformato trib. Roma 29 aprile 1960, *cit.*

(52) La tesi dei gruppi parlamentari come associazioni di diritto privato è sostenuta da RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 794 ss. e, con alcune differenze anche da: TESAURO A., *op. cit.*, p. 201 e PETTA P., *op. cit.*, p. 229. La natura associativa dei gruppi parlamentari è altresì sottolineata da: MERLINI S., «Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 4, e da PLACANICA A. e SANDOMENICO A., *op. cit.*, pp. 22 e 32.

(53) RESTA D., *op. cit.*, p. 30; MANZELLA D., *op. cit.* (ed. 2003), p. 99.

(54) RESTA D., *op. cit.*, p. 32; POLITANO I.W., *op. cit.*, p. 1110.

(55) Corte cost. 26 giugno 1961, n. 69, in *Giur. cost.*, 1962, 738 ss.; Corte cost. 30 luglio 1984, n. 239. La prima sentenza si riferiva all'obbligo di associazione alla Federazione Italiana della Caccia; la seconda alle Comunità israelitiche.

(56) CRISAFULLI V., «In tema di libertà di associazione», nota a Corte cost. 26 giugno 1961, n. 69, in *Giur. cost.*, 1962, p. 742 ss.

(57) CRISAFULLI V., *op. cit.*, p. 746; RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 796.

(58) Si tenga presente che anche la lista elettorale possiede una forma di soggettività, per le finalità del procedimento elettorale, essendo legittimata a proporre ricorsi.

(59) PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

(60) A mero titolo di esempio si pensi alle fondazioni bancarie, il cui *status* privatistico è stato loro conferito col D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, che ha previsto il perseguimento esclusivo di scopi di utilità sociale, nonché controlli e garanzie da parte sia dello Stato che delle amministrazioni locali. Gli esempi potrebbero continuare a lungo: le fondazioni lirico-sinfoniche (già enti pubblici cui è stata attribuita natura di fondazione di diritto privato con il D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367); gli istituti di patronato e di assistenza sociale (legge 30 marzo 2001, n. 152); le associazioni «*pro-loco*», che hanno natura di associazioni non riconosciute che, in virtù della loro funzione di promozione turistica, sono regolarmente finanziate dalle regioni e considerate meritevoli di particolare tutela. Sottolinea la dottrina che l'interesse pubblico alle attività dei c.d. enti privati di «interesse pubblico», quali quelli sopra indicati, non vale ad inserirli nelle pubbliche amministrazioni e neanche a farli considerare enti incaricati di un pubblico servizio (SANDULLI A.M., *op. cit.*, p. 201).

(61) Così le associazioni sindacali di pubblici dipendenti non sono enti pubblici. La giurisprudenza ha, per es., stabilito che i consorzi – vale a dire strutture di tipo associativo che perseguono interessi propri dei soggetti consorziati – costituiti esclusivamente tra enti pubblici al fine di perseguire le finalità loro proprie, sono soggetti privati qualora manchi una diversa qualificazione normativa (Cass., sez. u., 23 novembre 1993, n. 11541, riferita ad un'associazione tra ordini professionali, di cui la Corte ha riconosciuto la natura di associazione non riconosciuta; conf.: Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 1976, n. 1419, relativa ad un consorzio nazionale di ricerca costituito da enti pubblici). In quanto tali possono acquisire la qualità di persone giuridiche solo se chiedono il riconoscimento ai sensi dell'art. 12 cod. civ.

(62) La natura di associazione non riconosciuta è stata in particolare affermata da: App. Roma 9 marzo 1962, *cit.* (che ha rilevato che i gruppi parlamentari per le funzioni strettamente parlamentari sono organi interni delle Camere, sotto tutti gli altri aspetti si configurano come associazioni non riconosciute); trib. Roma 15 settembre 1987, in *Foro it.*, 1989, I, p. 907; App. Roma 5 giugno 2003, n. 2512, ined.; Cass., sez. u., 19 febbraio 2004, n. 3335 (ord.), ined., che ha precisato che i gruppi parlamentari per quanto riguarda l'attività strettamente parlamentare sono «strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento» sotto il profilo politico sono invece associazioni non riconosciute.

(63) TESAURO A., *op. cit.*, pp. 201 e 207; PETTA P., *op. cit.*, p. 229.

(64) Sulle riforme al Regolamento della Camera che hanno portato all'istituzione delle componenti politiche v.: COZZOLI V., *op. cit.*, p. 78 ss.; DI CIOLO V. e CIAURRO L., *op. cit.*, p. 262; DE CARO C., *op. cit.*, p. 102; CANITANO E., «L'ano-

malia del gruppo misto», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, op. cit., p. 192 ss.

(<sup>65</sup>) PETTA P., op. cit., p. 232.

(<sup>66</sup>) PIZZORUSSO P., op. cit., p. 102; MANZELLA A., op. cit., p. 98; RESTA D., op. cit., p. 30.

(<sup>67</sup>) RESCIGNO G.U., op. cit., p. 796; CIAURRO G.F., op. cit., p. 227.

(<sup>68</sup>) Tra le altre: Cass. 2471/2000; sez. lav. 13946/1999; 7111/1998; 2683/1987. Parte della dottrina ritiene invece che la responsabilità dei rappresentanti debba essere considerata sussidiaria rispetto a quella del fondo comune: RESCIGNO P., op. cit., p. 306; GALGANO F., «Delle associazioni non riconosciute e dei comitati», in *Commentario Scialoja-Branca*, artt. 36-42, Bologna – Roma 1976, p. 253, argomentando principalmente sull'analogia con la responsabilità dei soci della società semplice (2268 cod. civ.); peraltro il tenore letterale dell'art. 38 cod. civ., che espressamente prevede la solidarietà ed il contenuto chiaramente derogatorio della norma in materia di società semplice, lasciano poco spazio all'interpretazione; inoltre Cass. 13 marzo 1987, n. 2648, ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità dell'art. 38, per contrarietà all'art. 3 Cost., nella parte in cui, a differenza dell'art. 2268 cod. civ., non prevede il *beneficium excussionis* a favore degli associati a causa delle differenze che intercorrono, quanto all'individuazione dei soci responsabili, tra associazione di fatto e società semplice.

(<sup>69</sup>) Così App. Roma, sez. lav., 5.6.2003, n. 2512, cit.

(<sup>70</sup>) Si tratta della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 79 del 7 dicembre 1993 (CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, *Bollettino degli organi collegiali*, n. 16, p. 7) e della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 58 del 16 dicembre 1993. V. anche DI CIOLO V. e CIAURRO L., op. cit., p. 264.

(<sup>71</sup>) Trib. Roma 15 settembre 1987, cit.

(<sup>72</sup>) V. le dichiarazioni del sen. Servello nella riunione del Collegio dei questori del 10 luglio 2001 (SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, *Bollettino degli organi collegiali e del contenzioso*, n. 1, p. 57).

(<sup>73</sup>) App. Roma 9 marzo 1962, cit.; App. Roma, sez. lavoro, 5 giugno 2003, n. 2512, cit., che ha sottolineato che il gruppo parlamentare ha vita autonoma dalla costituzione al termine della legislatura, a nulla rilevando l'eventuale identità di denominazione, di per se inidonea a determinare una identità soggettiva. In dottrina: RESCIGNO P., op. cit., p. 307, che ritiene che può sussistere la responsabilità del gruppo successivo solo se si può dimostrare che tale gruppo abbia inteso assumersi i debiti del gruppo della precedente legislatura.

(<sup>74</sup>) RESCIGNO G.U., op. cit., p. 785.

(<sup>75</sup>) Per la problematica generale nonché per i riferimenti giurisprudenziali v. CIAN G. e TRABUCCHI A. (a cura di), in *Commentario breve al codice civile*, Padova 2004, sub. art. 2112.

(<sup>76</sup>) Sulle questioni relative alla costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari e sulla relativa «giurisprudenza» si rinvia a: APOLLONI A., op. cit.;

COZZOLI V., *op. cit.*, p. 56 ss.; DE CARO C., *op. cit.*, p. 97 ss.; PLACANICA A., e SANDOMENICO A., *op. cit.*, p. 24 ss.; DI CESARE R., *op. cit.*

(77) Il Consiglio di giurisdizione è stato istituito con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 22 giugno 1999, n. 155, e modificato con deliberazione dell'8 aprile 2001, n. 302 (rispettivamente in G.U., serie generale, n. 147 del 25 giugno 1999 e n. 94 del 23 aprile 2001).

(78) Il regolamento del Senato sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento è stato approvato con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005, n. 180 (G.U., serie generale, n. 294 del 19 dicembre 2005).

(79) Nelle Assemblee del periodo rivoluzionario francese, al fine di garantire la libertà dei parlamentari ed evitare il mandato imperativo vigeva il divieto costituzionale per i parlamentari stessi di associarsi in gruppi. Eppure le varie fazioni o *clubs* dell'Assemblea, p. es. quella dei giacobini, erano i veri centri di decisione nonché di orientamento per l'opinione pubblica.

(80) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 780.

(81) *Contra*: CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 217, che ritiene che l'attribuzione di rilevanti funzioni ai gruppi parlamentari abbia comportato l'istituzionalizzazione dei medesimi, che divengono quindi organi delle Camere (v. *amplius* § 2.1).

(82) RESCIGNO G.U., *op. loc. cit.*

(83) V., per es., Corte cost. 24 febbraio 2006, n. 79.

(84) P. es. GALGANO F., *op. cit.*, pp. 116 ss. e 123. Id., *Diritto civile e commerciale*, I, Padova 2004, p. 238, con ampi riferimenti giurisprudenziali.

(85) MARTINES T., *op. cit.*, p. 309.

(86) Così: RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 795. V. anche GATTI C., *op. cit.*, p. 84, con riferimento ai partiti politici.

(87) DE CARO C., *op. cit.*, p. 101; GUARDUCCI E., *op. cit.*, pp. 224 ss. e 234.

## Jacopo Maria Collavini

### *Il ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo italiano: profili emersi in ambito parlamentare nella XIV legislatura*

Premessa; 1 - L'esame parlamentare della legge n. 112 del 2004, di riassetto del sistema radiotelevisivo; 1.1 - Il messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo radiotelevisivo; 1.2 - L'impostazione del tema nel testo originario del disegno di legge; 1.3. Le questioni poste dalle regioni; 1.4 - Il dibattito parlamentare; 1.5 - Il testo unico della radiotelevisione e l'assetto definitivo della disciplina; 2 - Il progetto di legge di modifica della parte seconda della Costituzione; 3 - Elementi sulle «reazioni» al nuovo assetto della materia; 3.1 - Le reazioni delle regioni; 3.2 - La giurisprudenza costituzionale; 3.3 - Le posizioni della dottrina; 4 - Possibili direttrici di sviluppo del ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo; 5 - Conclusioni.

#### *Premessa*

Il tema del federalismo – inteso qui, in senso atecnico, genericamente come la discussione sulle modalità con cui promuovere una più ampia e incisiva partecipazione delle comunità territoriali alla determinazione delle politiche del Paese – costituisce uno degli assi portanti di lungo periodo del dibattito politico e istituzionale delle ultime tre legislature.

In questo ambito, sul piano degli assetti complessivi dell'ordinamento, l'approvazione, nella fase terminale della XIII legislatura, e la successiva entrata in vigore (dopo la sua conferma tramite referendum) della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, ha rappresentato un momento di svolta – in particolare, per quanto qui interessa, con l'equiparazione dei diversi soggetti istituzionali che costituiscono la Repubblica (articolo 114) e con la ridefinizione delle loro competenze legislative (articolo 117) e amministrative (articolo 118) – destinato a condizionare durevolmente l'attività legislativa e l'attuazione delle politiche pubbliche in molti campi.

Da qui bisogna partire anche per affrontare il tema qui in esame, quello del ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo; senza peraltro perdere di vista un contesto più ampio di quello della ripartizione delle competenze e dei ruoli operata a livello costituzionale e legislativo. Guar-

dando, cioè, anche alle possibili opzioni di sviluppo sostanziale del ruolo che di fatto le regioni possono o potrebbero svolgere, a partire da quelle istanze regionaliste – o meglio *lato sensu* autonomistiche – che, espressione della società civile nel suo complesso e, pur con tutte le differenze e le specificazioni del caso, dell'insieme degli attori istituzionali, sono in definitiva alla base, come ragione di fondo, della stessa riforma costituzionale. Intendo cioè fin d'ora sottolineare che, nel trattare del dibattito politico e istituzionale che su questo come su altri temi si è sviluppato negli ultimi anni, non ci si può esimere dal prendere in considerazione e valutare nel merito le possibili direttrici di sviluppo che, a prescindere dalla specifica cornice costituzionale in cui si iscrivono, possono qualificare in modo anche assai differenziato i ruoli concretamente svolti dagli attori locali e da quello nazionale <sup>(1)</sup>.

Ma su questo tema tornerò nella parte finale di questa relazione. Prima, è necessario analizzare più approfonditamente lo sfondo ordinamentale e le scelte legislative operate nel corso della XIV legislatura, e la loro ricaduta sull'assetto della disciplina del settore radiotelevisivo.

Da più parti si è insistito, in sede politica e dottrinale, su una serie di lacune o imprecisioni della riforma costituzionale del 2001, in particolare con riferimento alle conseguenze, forse non tutte e non pienamente preventivate, della «storica» inversione di ruoli tra Stato e regioni nell'assegnazione di competenze legislative tassative e della latitudine dell'ambito delle materie ricondotte alla competenza concorrente di Stato e regioni – quelle per cui allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali, venendo rimessa alle regioni sia la legislazione di dettaglio, sia la relativa potestà regolamentare. Conseguenze che – nonostante gli strumenti interpretativi che nel corso di questi anni la Corte costituzionale è andata elaborando – continuano a farsi sentire anche laddove è stata adottata, come nel caso in esame, una disciplina legislativa che positivamente definisce il riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni – almeno in relazione a tutte le questioni che non siano state espressamente decise dalla Corte stessa. Fino a una espressa pronuncia della Corte, infatti, può sempre essere revocato in dubbio che gli interventi della legge statale concernenti, da una parte, la specificazione dell'ambito materiale genericamente individuato dalla Costituzione (con possibilità di richiamare alla competenza esclusiva dello Stato temi apparentemente rientranti nelle materie di legislazione concorrente) e, dall'altra, per le parti in cui si riconosce la competenza concorrente delle regioni, la concreta individuazione dei principi che essa deve rispettare trovino un adeguato fondamento nella lettera e nella *ratio* delle norme

costituzionali di cui dovrebbero costituire attuazione e svolgimento; in particolare con riferimento, sul primo fronte, all'interpretazione sistematica dell'insieme degli ambiti materiali a vario titolo disciplinati dalla Carta costituzionale e, sul secondo fronte, dell'effettiva riconducibilità delle norme di principio ai caratteri di generalità e astrattezza che (almeno *prima facie*) dovrebbero essere loro propri.

In questa prospettiva, il settore radiotelevisivo, quale parte della più ampia materia «ordinamento della comunicazione» cui si fa riferimento nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, offre elementi di specifico interesse: in primo luogo, in merito alle modalità con cui, in concreto, si può giungere a una specificazione dell'oggetto effettivamente rimesso alla legislazione concorrente ben più stringente dell'astratta enunciazione contenuta in Costituzione; ma anche in relazione alla declinazione che può assumere, in particolari contesti, il concetto di «principio fondamentale» cui si deve conformare la legislazione regionale. Il settore in esame costituisce un buon banco di prova anche perché una componente ormai molto consistente della disciplina in tema di comunicazioni passa attraverso l'attuazione di norme comunitarie; e poi per la sua stretta connessione con l'esercizio di due fondamentali diritti di libertà, oggetto di particolare tutela nell'ambito della prima parte della Costituzione, quali quelli alla libertà e segretezza di ogni forma di comunicazione e alla libertà di manifestazione del pensiero. Profilo, quest'ultimo, che, secondo alcune ricostruzioni, potrebbe richiamare in gioco anche la competenza esclusiva dello Stato ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i «diritti civili e sociali».

Partendo da queste premesse, si può avviare l'analisi dei più rilevanti elementi emersi su questi temi in ambito parlamentare nella XIV legislatura.

#### 1 - *L'esame parlamentare della legge n. 112 del 2004, di riassetto del sistema radiotelevisivo*

La principale occasione in cui, nella passata legislatura, ci si è trovati a confrontarsi con il nuovo assetto delle competenze costituzionali e, più in generale, con le aspirazioni federaliste o regionaliste dei vari attori politici e istituzionali nel settore radiotelevisivo è ovviamente costituita dall'esame parlamentare della legge 3 maggio 2004, n. 112, recante norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI – Radiotelevisione italiana spa, nonché delega al Governo per

l'emanazione del testo unico della radiotelevisione – meglio nota come «legge Gasparri».

La legge n. 112 del 2004 ha ridefinito una parte significativa degli aspetti fondamentali della disciplina di questa materia e ha condotto all'emanazione del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 277, che raccoglie gran parte delle disposizioni legislative statali vigenti in materia (come è noto sono peraltro rimasti fuori dal testo unico alcuni capitoli anche di grande rilievo, a partire dalla cosiddetta *par condicio*).

Nel lungo e articolato esame parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge n. 112 del 2004 le polemiche e gli scontri politici per cui tutti la ricordano si sono intrecciati con approfondite discussioni, talora di carattere marcatamente tecnico, alimentate anche dall'attività conoscitiva condotta nelle competenti sedi parlamentari. I temi su cui tali discussioni si sono concentrate sono stati prevalentemente gli stessi che a lungo si sono guadagnati le prime pagine dei giornali: i nuovi limiti *antitrust*, il sistema integrato delle comunicazioni (il SIC), l'avvento del digitale terrestre (il cosiddetto *switch off*), le modalità di nomina del consiglio di amministrazione della RAI e l'avvio della sua privatizzazione.

Tra i numerosi fili che intessono questa «legge di sistema» e la discussione parlamentare che ne ha accompagnato la nascita vi è però anche quello del nuovo ruolo da attribuire alle regioni all'interno degli assetti normativi e amministrativi del sistema radiotelevisivo, alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

### 1.1 - *Il messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo radiotelevisivo*

L'esigenza di una revisione della disciplina della materia anche al fine della ridefinizione delle competenze e del ruolo delle regioni è posta fin dal messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo radiotelevisivo che, come si ricorderà, in qualche misura apre, ancor prima della presentazione alle Camere del disegno di legge che diventerà la legge n. 112 del 2004, la discussione e il confronto sui principali nodi che saranno affrontati durante il suo esame.

Il 23 luglio del 2002, infatti, il Presidente della Repubblica Ciampi trasmette alle Camere un messaggio «in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione», ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, con cui in qualche modo chiede al Parlamento di pre-

parare una nuova legge «di sistema», «intesa a regolare l'intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell'editoria di giornali e periodici e dei rapporti tra questi mezzi» (2).

Si è trattato di una di quei messaggi «preventivi» con cui il Presidente della Repubblica può richiamare l'attenzione delle Camere su argomenti di particolare rilievo – una facoltà utilizzata con grande parsimonia e che rimane ben distinta dai messaggi «di rinvio», con cui il Presidente, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, può chiedere alle Camere una nuova deliberazione su progetti di legge da esse approvati. Il messaggio sul pluralismo dell'informazione, in effetti, è l'unico di questo tipo inviato alle Camere dal Presidente Ciampi, che si è invece avvalso con una certa frequenza della facoltà di rinvio dei progetti di legge – anche proprio in relazione al disegno di legge che diventerà la legge n. 112 del 2004.

Se l'eccezionalità dello strumento testimonia della particolare importanza delle questioni in esso affrontate, è allora significativo notare che tra i quattro «obiettivi essenziali» della nuova legge richiesta nel messaggio presidenziale vi è quello della «definizione di un quadro normativo per l'attivazione della competenza concorrente delle Regioni nel settore delle comunicazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 117 del nuovo Titolo V della Costituzione» (gli altri fanno riferimento all'attuazione delle direttive comunitarie, alla specificazione normativa dei principi legislativi e costituzionali in relazione ai nuovi scenari tecnologici e alla garanzia dei diritti fondamentali dell'opposizione e delle minoranze tramite il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione). Se la legge n. 112 del 2004 è stata quindi – almeno in parte – la «risposta» della maggioranza parlamentare e del Governo al messaggio presidenziale, uno dei temi obbligati con cui essa ha dovuto confrontarsi è stato quello dell'attuazione del titolo V della seconda parte della Costituzione, con riferimento alla specifica materia della comunicazione radiotelevisiva.

Più specificamente, sul punto, il messaggio presidenziale osservava che «è fondamentale [...] che la nuova legge sia conforme al Titolo V della Costituzione, che all'articolo 117 ha assegnato alle Regioni un preciso ruolo nella comunicazione, considerando questa materia ricompresa nella legislazione concorrente insieme a quella della promozione e dell'organizzazione di attività culturali, che ne costituisce un logico corollario. Secondo la riforma costituzionale – continua il messaggio –, spetta allo Stato determinare i principi fondamentali in dette materie, mentre alle Regioni è conferito il compito di sviluppare una legislazione che va

lorizzi il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali».

In merito al messaggio sul pluralismo dell'informazione si sono svolti specifici dibattiti parlamentari, prima in Assemblea, al Senato e alla Camera, alla fine del mese di luglio del 2002 <sup>(3)</sup>, poi presso le Commissioni riunite affari costituzionali, cultura e trasporti della Camera dei deputati, nell'ottobre dello stesso anno <sup>(4)</sup>, che costituiscono il primo banco di prova per verificare come la «traccia» dell'adeguamento al titolo V della seconda parte della Costituzione sia stata trattata dal Parlamento.

Considerata l'ampiezza e la delicatezza dei temi trattati, in un contesto che inevitabilmente, in mancanza di specifiche proposte normative, si prestava più che altro a prese di posizione di carattere generale, non può stupire che i riferimenti alla necessità dell'adeguamento alla nuova disciplina costituzionale, e quindi della valorizzazione del ruolo delle regioni in questo campo, rimangano confinati a brevi passaggi, peraltro tutti declinati in positivo <sup>(5)</sup>. Si registra cioè, sul tema, un'ampia convergenza sui principi (tutte le forze politiche si dichiarano favorevoli al rafforzamento del ruolo delle regioni nella comunicazione), senza peraltro che venga poi individuata alcuna specifica strada per procedere in tal senso, almeno sul piano, direttamente oggetto del messaggio presidenziale, di una revisione delle competenze legislative statali e regionali in materia.

Trova invece un autonomo sviluppo un tema che si può ricondurre a quello degli strumenti per un rafforzamento del ruolo delle regioni – o più genericamente, nel caso specifico, delle articolazioni territoriali del paese – a prescindere dagli assetti ordinamentali del sistema nel suo complesso: mi riferisco al dibattito sulla cosiddetta «regionalizzazione» della RAI, o della «RAI federalista», introdotto a partire dal riferimento, contenuto nel messaggio presidenziale, all'esigenza di valorizzare «il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali»; tema che, nella sua specifica declinazione, rinvia peraltro anche, e forse soprattutto, a discussioni politiche particolarmente vive in quei mesi a prescindere dall'esigenza dell'attuazione della riforma costituzionale, riconducibili alle novità del quadro politico più che a quelle degli assetti istituzionali. Significativo appare anche il fatto che il tema è sviluppato soprattutto da deputati dei gruppi di maggioranza, con un'articolazione di posizioni che è probabilmente in parte indizio di una discussione interna su scelte concrete da prendere in quel torno di tempo (il trasferimento di RaiDue a Milano) <sup>(6)</sup>.

## 1.2 - L'impostazione del tema nel testo originario del disegno di legge

Ho accennato prima al disegno di legge che diventerà la legge n. 112 del 2004 come alla «risposta» della maggioranza parlamentare al messaggio presidenziale. In realtà, ovviamente, le cose non stanno così: l'esigenza di un intervento in materia era chiara fin dall'inizio della legislatura; e, d'altronde, i temi affrontati nel disegno di legge coincidono solo parzialmente con la vastità del messaggio presidenziale – che non si limitava al settore radiotelevisivo, ma investiva l'intero sistema delle comunicazioni e della stampa quotidiana e periodica, con in più il sintetico ma preciso riferimento al dibattito in corso sul cosiddetto «statuto dell'opposizione», almeno nella sua declinazione relativa al mondo dei *media*.

I contenuti del disegno di legge <sup>(7)</sup> – la cui elaborazione era sicuramente già in corso al momento in cui il Presidente della Repubblica decise di inviare il proprio messaggio alle Camere <sup>(8)</sup> – possono dunque essere messi in relazione con quelli del messaggio solo per alcuni aspetti: tra essi, peraltro, vi è proprio il tema oggetto di questa relazione, cioè la ridefinizione del ruolo delle regioni nel settore della comunicazione (radiotelevisiva) alla luce dei nuovi assetti costituzionali.

Passando ad esaminare come il testo originario del disegno di legge affrontasse questo tema, può essere utile ricordare le argomentazioni svolte sul punto nella sua relazione di accompagnamento. In essa si sottolineava che «una complessiva ridefinizione del sistema radiotelevisivo appare [...] necessaria [anche] al fine di adeguare la stessa alla riforma del titolo V della Costituzione [...] passando da una disciplina [...] dettata esclusivamente da leggi o regolamenti statali o da regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ad un sistema caratterizzato da una pluralità di fonti, con ambiti significativi riservati alla legislazione regionale concorrente».

Dopo questa statuizione di principio, la relazione passava peraltro ad elencare i limiti posti alla legislazione regionale concorrente. Da essa rimangono escluse, in primo luogo, le regole *antitrust* (in forza dell'attribuzione alla competenza statale esclusiva della materia della «tutela della concorrenza», ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione); poi, la disciplina dell'«informazione radiotelevisiva», del «contenuto dei programmi televisivi» e dei «compiti del servizio pubblico radiotelevisivo attribuiti alla società concessionaria» (con esclusione della programmazione in ambito regionale e provinciale), in forza dell'esigenza di assicurare una «misura minima e omogenea» di tutela del

diritto civile di ricevere o comunicare informazioni – riconducendo quindi queste materie alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione); in base alla medesima argomentazione, è poi riservata allo Stato anche la disciplina tecnico-amministrativa delle comunicazioni, almeno per i profili «indispensabili per garantire i suddetti livelli essenziali di prestazioni».

In concreto, il testo presentato al Parlamento – il cui impianto generale sarà confermato nella legge – era costituito da ventiquattro articoli suddivisi in cinque capi: il primo, recante i «principi generali» che presiedono alla disciplina della materia, sia in generale (articolo 3), sia in riferimento a particolari ambiti o «finalità» (principi a garanzia degli utenti, a salvaguardia del pluralismo, in materia di informazione e di ulteriori compiti di servizio pubblico, in materia di emittenza radiotelevisiva regionale o locale e così via); il terzo conferiva al Governo la delega per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione (chiamato ad indicare anche i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nell'esercizio della propria potestà legislativa); gli altri tre (il secondo, il quarto e il quinto) recavano le norme di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e del mercato e di servizio pubblico generale radiotelevisivo (compiti e organizzazione della RAI) e le disposizioni transitorie e finali.

Più specificamente, i punti del disegno di legge che qui interessano possono essere così individuati:

1) nell'ambito delle definizioni recate dall'articolo 2, la distinzione tra l'attività radiotelevisiva effettuata in ambito nazionale e quella effettuata in ambito locale, e – all'interno di quest'ultima – l'ulteriore specificazione dell'attività di ambito regionale o provinciale (al proposito, si noti che l'ambito locale è potenzialmente più ampio di quello regionale e provinciale: l'ambito locale è definito come «l'esercizio dell'attività di radiodiffusione in uno o più bacini, anche non limitrofi [...], purché con copertura inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale»; l'ambito è invece regionale o provinciale quando il bacino di esercizio è unico e ricade nel territorio di una sola regione o provincia);

2) la definizione, all'articolo 7, di alcuni principi generali in materia di emittenza radiotelevisiva di interesse regionale o locale – in particolare, il principio della valorizzazione e promozione delle culture regionali e locali, nel quadro dell'unità politica, culturale e linguistica

del paese (comma 1), e la riserva di un terzo della capacità trasmissiva alle emittenti operanti in ambito locale (non esclusivamente regionale o provinciale);

3) l'attribuzione di competenze consultive alle regioni in ordine al piano di assegnazione delle frequenze digitali terrestri, adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in relazione all'ubicazione degli impianti (articolo 9, poi 12, nel testo definitivo della legge);

4) la definizione in positivo, nel conferimento della delega per la predisposizione del testo unico della radiotelevisione (articolo 14, poi 16 della legge), dell'ambito in cui si esplica la legislazione concorrente delle regioni (l'emittenza radiotelevisiva in ambito regionale e provinciale), con specifico riferimento ai seguenti aspetti: *a*) previsione che la trasmissione dei programmi nell'ambito indicato avvenga nel rispetto delle norme internazionali e nazionali vigenti; *b*) attribuzione alle regioni delle competenze in ordine al rilascio dei titoli abilitativi per l'accesso ai siti previsti nel piano di assegnazione delle frequenze e per l'installazione di reti e impianti; *c*) attribuzione alle regioni delle competenze in ordine al rilascio dei titoli abilitativi per la fornitura di contenuti, con *d*) specificazione dei criteri sulla cui base deve avvenire il rilascio di tali titoli; *e*) definizione, da parte della legislazione regionale, degli specifici compiti di servizio pubblico che la società concessionaria del servizio pubblico (la RAI) è tenuta ad adempiere nella programmazione regionale, con la connessa *f*) attribuzione alle regioni della legittimazione a stipulare specifici contratti di servizio con la RAI, previa intesa con il Governo. L'articolo in oggetto, inoltre, autorizzava l'individuazione di eventuali «ulteriori principi fondamentali relativi allo specifico settore dell'emittenza in ambito regionale o provinciale», che «possono essere ricavati dalle disposizioni legislative vigenti alla data di entrata in vigore» della nuova legge e prevedeva che «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia» (in sostanza, si affermava il principio della «cedevolezza» delle leggi statali in materia regionale, come strumento per favorire l'ordinato passaggio da un sistema accentrato a un sistema decentrato);

5) la previsione di un rafforzamento della dimensione regionale della RAI: oltre a quanto sopra appena evidenziato, l'articolo 15 (poi 17) sui compiti di servizio pubblico richiama tra l'altro «l'articolazione della società in una o più sedi nazionali e in sedi in ciascuna regione» (cui è an-

che attribuita autonomia finanziaria e contabile in relazione alla programmazione regionale), «la valorizzazione e il potenziamento dei centri di produzione decentrati», l'obbligo di dedicare una quota della programmazione e delle risorse derivanti dal canone di abbonamento ai contenuti regionali; merita segnalare che il controllo sull'adempimento degli obblighi assunti dalla RAI con i contratti di servizio anche regionali è demandato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (articolo 17, poi 19).

Il primo dato generale che emerge da questa lettura è quello di un processo di specificazione e delimitazione dell'enunciato costituzionale da cui siamo partiti – secondo il quale potenzialmente tutta la materia della comunicazione dovrebbe essere fatta rientrare nella competenza concorrente tra Stato e regioni. In realtà, le regioni esercitano la loro potestà legislativa concorrente solo «in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale»; quindi, alla luce delle definizioni sopra ricordate, solo in relazione a una parte dell'emittenza locale, con esclusione di un loro ruolo diretto non solo per quanto riguarda l'emittenza nazionale, ma anche tutti gli aspetti sopra o interregionali ricondotti dalla legge alla dimensione dell'ambito locale.

In sostanza, il riferimento potenzialmente onnicomprensivo del terzo comma dell'articolo 117 è sottoposto a un'operazione di «ritaglio» che conduce di fatto all'individuazione di competenze tassative da attribuire alle regioni, più che a un trasferimento dell'insieme delle competenze in una materia, con individuazione dei residui compiti dello Stato.

### 1.3 - *Le questioni poste dalle regioni*

A fronte della situazione testé descritta, un primo punto di interesse rispetto al tema in oggetto è quello relativo alle richieste formulate dalle regioni, nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge, in occasione dell'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome svolta dalle Commissioni riunite cultura e trasporti della Camera dei deputati, il 12 dicembre 2002, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata ai fini dell'istruttoria legislativa sul provvedimento.

Le posizioni emerse in quell'occasione permettono infatti di individuare fin da ora sia l'atteggiamento assunto dalle regioni – e quindi dai soggetti immediatamente «controinteressati» alle modalità di attuazione del nuovo impianto costituzionale –, sia una serie di questioni concrete, di cui si potrà verificare il riaffacciarsi o meno nell'ambito della discus-

sione parlamentare e, in ultima istanza, la loro traduzione nell'assetto definitivo della disciplina della materia.

La posizione delle regioni sul disegno di legge parte dall'affermazione che la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione determina un radicale mutamento del quadro di riferimento in questa materia, risultando «superata la tradizionale riserva di competenza statale in tema di *mass media*, a favore di un accentuato decentramento anche della disciplina del servizio radiotelevisivo». Si parla conseguentemente di un «nuovo contesto di centralità del potere legislativo regionale», corrispondente a un assetto di competenze che «deve riflettere fortemente il principio del pluralismo culturale come strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta», in cui «valorizzare un criterio di articolazione territoriale della comunicazione intesa come espressione di identità e di culture locali». Si delinea, in sostanza, l'esigenza di un riassetto complessivo della materia che veda sullo stesso piano i tre soggetti in campo (Stato, regioni, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) tra cui devono essere ridistribuite le competenze. A partire da questa premessa, vengono formulate delle richieste specifiche, che possono essere così riassunte:

1) che i principi fondamentali per la legislazione regionale siano direttamente definiti dalla legge, e non rinviati al Governo in sede di attuazione della delega relativa al testo unico;

2) che le regioni possano esercitare pienamente (nel testo scritto si parla di competenza legislativa esclusiva) le proprie competenze in materia di emittenza locale, sia per quanto riguarda l'ambito «tecnologico» (il riferimento viene peraltro precisato con la richiesta di un parere regionale «vincolante» sulla localizzazione dei siti dei ripetitori) sia per quanto riguarda la gestione degli interventi finanziari pubblici;

3) che sia evitata qualsiasi «invasione» dell'autonomia regionale nella gestione delle spese di carattere comunicazionale, promozionale e pubblicitario (la cosiddetta «pubblicità istituzionale»);

4) che il trasferimento di deleghe dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai comitati regionali di controllo sulle comunicazioni (i CORECOM) sia accompagnato da conseguenti trasferimenti di risorse finanziarie;

5) che si proceda a una «differenziazione funzionale» della RAI, proseguendo nella direzione della «specializzazione regionalista» di una delle reti e con la previsione di norme specifiche sul contratto di servizio;

si chiede inoltre che le regioni possano avere propri rappresentanti nel consiglio di amministrazione della RAI.

Oltre a questi temi, emerge nel dibattito – si veda in particolare l'intervento del deputato Giulietti (Democratici di sinistra-l'Ulivo) – quello delle televisioni regionali o comunali, vale a dire la prospettata possibilità che alcune regioni o comuni si dotino di proprie aziende autonome esercenti un servizio pubblico radiotelevisivo nel proprio ambito territoriale. I rappresentanti delle regioni, peraltro, non hanno espresso alcun esplicito orientamento su questa questione, che invece tornerà di attualità in alcuni passaggi dell'*iter* parlamentare.

Riassumendo, quindi, le richieste concrete delle regioni vertono sui seguenti temi: 1) principi fondamentali (in riferimento, più che altro, all'esigenza di una loro migliore definizione soprattutto formale); 2) emittenza locale (nel senso di escludere o limitare fortemente le norme statali in materia); 3) pubblicità istituzionale; 4) CORECOM (con la richiesta di maggiori risorse finanziarie); 5) «regionalizzazione» della RAI.

#### 1.4 - *Il dibattito parlamentare*

In che misura e in che modo gli aspetti sopra evidenziati e le questioni poste dalle regioni sono stati affrontati negli interventi parlamentari svolti nel lungo *iter* <sup>(9)</sup> che ha condotto all'approvazione della legge n. 112 del 2004?

Per quanto riguarda l'aspetto generale, quello dell'assetto delle competenze statali e regionali, la maggior parte degli interventi – nel riconoscere la necessità di adeguare la disciplina vigente al nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione – ha espresso per lo più soddisfazione (parlamentari dei gruppi di maggioranza) o una sostanziale accettazione, pur con alcuni distinguo (parlamentari dei gruppi di opposizione), rispetto alle soluzioni prospettate nel disegno di legge governativo.

Si veda, a titolo di esempio, da una parte l'intervento del relatore per la IX Commissione della Camera Romani (FI) <sup>(10)</sup>, in cui si evidenzia il nuovo «approccio federalista» del disegno di legge, che «affront[a] per la prima volta in modo organico la recente riforma costituzionale», «chiar[endo] in modo profondamente innovativo [...] quali siano i compiti delle regioni e degli enti locali». Dall'altra, e *contrario*, la scarsità di riferimenti a possibili problemi di conformità al dettato costituzionale dell'assetto generale del provvedimento – sotto questo profilo –

negli interventi di parlamentari dei gruppi di opposizione. Da questo punto di vista, quello dell'impianto generale, le considerazioni più esplicitamente critiche riguardano essenzialmente il profilo «formale» della non correttezza di utilizzare lo strumento della delega legislativa per l'individuazione dei principi fondamentali che le regioni devono rispettare (una critica che riprende la posizione espressa dalle regioni nella loro audizione) <sup>(11)</sup>.

Vi è quindi, come già per le regioni, una sostanziale accettazione dei limiti concretamente posti alla legislazione regionale concorrente rispetto al tenore letterale, potenzialmente assai espansivo, del riferimento all'ordinamento della comunicazione contenuto nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Emerge piuttosto quasi da subito la preoccupazione inversa: non che il provvedimento sia troppo poco regionalista, ma che lo sia troppo. In particolare, viene subito posto in rilievo come il testo del Governo sia troppo sintetico nel disciplinare la materia dell'emittenza locale, limitandosi ai principi generali sull'emittenza radiotelevisiva regionale e provinciale dell'articolo 7 (in origine composto di due soli commi, recanti norme di principio) e ai principi fondamentali contenuti nell'articolo sul testo unico. Così, il relatore Romani segnala subito l'esigenza di un «approfondimento» in merito all'assetto dell'emittenza locale, prospettando l'opportunità di individuare strumenti e modalità per favorire la crescita e incoraggiare le prospettive di sviluppo delle televisioni regionali e locali – in sostanza, prefigurando un intervento di maggiore dettaglio nella materia in oggetto, che infatti non mancherà, e che sembra porsi in contrasto con quanto richiesto dalle regioni nella loro audizione. Un intervento che si realizza fin dalla presentazione del testo unificato proposto dai relatori e adottato dalle Commissioni il 20 febbraio 2003, le cui principali novità – per quanto qui interessa – rispetto al disegno di legge originario sono costituite dall'introduzione di tredici ulteriori commi (che diventeranno quindici nel testo definitivo della legge n. 112 del 2004) all'articolo 7 sui principi in materia di emittenza locale e in un articolo aggiuntivo, di cinque commi, in materia di «diffusioni interconnesse». Un insieme di norme per lo più direttamente applicabili che lasciano nessuno o pochissimo spazio a una legislazione regionale concorrente.

Sul tema dell'emittenza locale torneranno molti deputati di maggioranza e di opposizione nel corso del dibattito parlamentare <sup>(12)</sup>, talvolta per condividere le proposte del Governo e dei relatori, talora per criticarle. Nel complesso, tuttavia, i momenti di più netta contrapposizione – su una materia che, insieme a quella della tutela dei minori, è l'unica

in cui si siano registrati anche momenti di convergenza *bipartisan* tra i due schieramenti – hanno riguardato il merito delle scelte proposte, e non l'opportunità o meno di regolamentare anche nel dettaglio questa materia <sup>(13)</sup>.

L'unica eccezione di rilievo è costituita dalla presentazione di un testo alternativo dell'articolo 7, da parte dell'opposizione <sup>(14)</sup>, che escludeva tutte le disposizioni di dettaglio, rimettendo direttamente alle leggi regionali la disciplina generale dell'attività radiotelevisiva su frequenze terrestri in ambito locale (quindi, apparentemente, anche interregionale), elencando i principi di cui garantire il rispetto (libertà di espressione, pluralismo eccetera), riservando allo Stato solo le norme *antitrust* e deferendo espressamente alle regioni i temi della localizzazione degli impianti e delle agevolazioni alle imprese del settore. Tuttavia, merita segnalare che gli stessi presentatori dell'emendamento sono intervenuti nel corso dell'esame per sollecitare interventi di dettaglio e hanno espresso posizioni talora concilianti nei confronti del testo della maggioranza <sup>(15)</sup>. L'emendamento verrà respinto in Commissione, e il relatore per la IX Commissione Romani (FI) argomenterà la propria contrarietà su di esso dichiarando – significativamente – che «appare [...] una generica dichiarazione di principi che delega alle leggi regionali la regolazione del settore», mentre il testo da lui predisposto «offre risposte precise a questioni annose».

Vi sono – è vero – alcuni interventi in cui si sostiene apertamente che le nuove disposizioni dell'articolo 7 sono in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione <sup>(16)</sup>. Ma in generale, prevale decisamente la spinta a rafforzare gli interventi diretti dello Stato in questa materia, sia sul piano direttamente normativo, sia sul piano degli interventi finanziari.

Detto della discussione sui principi fondamentali e sull'emittenza locale, rimangono gli altri tre punti sopra elencati tra le richieste delle regioni. Il primo, quello della pubblicità istituzionale, su cui le regioni manifestavano la preoccupazione di evitare interventi invasivi delle loro competenze, è in realtà stato inglobato in quello sull'emittenza locale, con una disciplina di dettaglio applicabile direttamente anche alle regioni – esattamente al contrario di quanto richiesto in sede di audizione, così da determinare una situazione a cui il Governo porrà in qualche modo rimedio solo in sede di emanazione del testo unico, come si vedrà più avanti.

Quanto al tema dei comitati regionali di controllo sulle comunicazioni (CORECOM), l'unico intervento di rilievo si ha nel corso dell'esame al Senato, con l'introduzione <sup>(17)</sup> dell'espresso riconoscimento del ruolo

funzionale dei CORECOM rispetto alle competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: un riconoscimento che peraltro si limita a registrare quanto già previsto dalla legislazione previgente, con la sola aggiunta dell'attribuzione a regolamenti dell'Autorità, senza nuovi o maggiori oneri, della disciplina dei permessi e delle aspettative dei componenti dei CORECOM stessi – forse una forma per rispondere in via indiretta e almeno parzialmente alla specifica richiesta delle regioni di aumentare le risorse a loro disposizione per assicurare l'effettiva funzionalità dei CORECOM. Mentre verranno respinte le proposte più innovative, volte ad esempio a coinvolgere direttamente i CORECOM nelle attività di verifica sull'adempimento dei compiti di servizio pubblico, che rimangono demandati esclusivamente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dall'articolo 19 <sup>(18)</sup>.

Un proprio autonomo sviluppo conosce poi il tema della «regionizzazione» della RAI, già avviato, come si è visto, in occasione del dibattito parlamentare sul messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo dell'informazione. Al proposito, si può segnalare in primo luogo la discussione sull'avviamento di un processo di decentralizzazione della RAI: in questo contesto, vengono evidenziate – essenzialmente da parte di esponenti del gruppo della Lega Nord Padania – le possibilità di uno sviluppo più pienamente federalista delle disposizioni già inizialmente contenute nel disegno di legge, e non modificate nel corso dell'esame parlamentare, sulla valorizzazione delle sedi regionali della RAI, sulla possibilità di stipulare contratti di servizio regionali e sull'utilizzazione di una parte del canone per il finanziamento della programmazione regionale della RAI <sup>(19)</sup>. Questo processo è peraltro valutato in modo più problematico da altri parlamentari, anche della stessa maggioranza, soprattutto in relazione al rischio che un potenziamento del ruolo della RAI a livello locale possa sottrarre spazi e risorse all'emittenza locale <sup>(20)</sup>. Mentre l'opposizione denuncia i rischi della decentralizzazione strutturale della RAI, vedendo nel trasferimento di una rete una maniera «sbagliata e pericolosa» per raggiungere l'obiettivo, ritenuto condivisibile, del rafforzamento della dimensione regionale della RAI, da perseguire, invece, rafforzando la «vocazione» regionalista di RaiTre <sup>(21)</sup>.

Accanto al tema della riorganizzazione strutturale della RAI viene però esplicitamente posto, soprattutto al Senato, anche quello di un coinvolgimento diretto delle regioni nella formazione degli organi di amministrazione della RAI stessa. L'opportunità di procedere in tal senso, inizialmente prospettata anche da alcune voci all'interno della maggioranza, è sostenuta con una certa forza da diversi senatori dell'opposizione:

in particolare, si possono ricordare diversi emendamenti <sup>(22)</sup> che delineano una nuova composizione del consiglio di amministrazione della RAI, in cui due, tre o quattro componenti siano designati dalle regioni (per lo più tramite la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome). Tuttavia, il confronto su questo tema non condurrà a nessuna sostanziale modifica rispetto a quanto già previsto dal testo originario del disegno di legge.

### 1.5 - *Il testo unico della radiotelevisione e l'assetto definitivo della disciplina*

Il dibattito parlamentare sulla materia non si è concluso con la definitiva approvazione della legge n. 112 del 2004, ma ha avuto un'appendice con il doppio esame parlamentare del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 <sup>(23)</sup>.

Anche nel dibattito sulle due successive versioni del testo unico <sup>(24)</sup> si assiste a ripetuti richiami al principio del rispetto e della valorizzazione delle competenze regionali in materia, con una maggiore frequenza riconducibile essenzialmente alla maggiore evidenza e rilevanza che il parere delle regioni spesso assume nell'*iter* degli atti del Governo, rispetto a quanto avviene per i progetti di legge, quando esso è formalmente introdotto nella procedura di adozione del provvedimento nella forma del parere o dell'intesa della Conferenza Stato-regioni.

Anche in questo caso, inoltre, si registra una scarsa incidenza dell'intervento «consultivo» svolto da altre Commissioni parlamentari <sup>(25)</sup>, le cui richieste di modifica non trovano sostanziale accoglimento né nel parere delle Commissioni competenti in via primaria, né nel testo definitivo <sup>(26)</sup>.

I pareri espressi al Governo dalle Commissioni parlamentari competenti «in via primaria» <sup>(27)</sup> si concentrano prevalentemente – per quanto riguarda il tema di nostro interesse – o su questioni tecniche o su ulteriori richieste di specificazione e correzione della normativa di dettaglio sull'emittenza locale <sup>(28)</sup>.

L'unica questione che merita di essere più specificamente segnalata è relativa a un tema non direttamente affrontato dalla legge n. 112 del 2004 e quindi non oggetto di specifico approfondimento nel corso del suo esame parlamentare, benché già emerso nella discussione svoltasi a margine dell'audizione dei rappresentanti delle regioni. Si tratta della questione delle televisioni pubbliche regionali o locali, vale a dire della possibilità che regioni ed enti locali si dotino, direttamente o indiretta-

mente, di proprie emittenti radiotelevisive – una possibilità ammessa in molti degli ordinamenti degli altri paesi europei, ma tradizionalmente esclusa da quello italiano (nei tempi più recenti, sulla base della specifica previsione in tal senso dell'articolo 16, comma 12, della legge n. 223 del 1990, che esclude appunto che «la concessione [possa] essere rilasciata ad enti pubblici, anche economici, a società a prevalente partecipazione pubblica e ad aziende ed istituti di credito»). Il tema è affrontato dal Parlamento, di fronte alle possibili difficoltà di applicazione della richiamata norma nel nuovo contesto normativo e tecnologico, per assicurarsi che l'esclusione della possibilità di dare luogo a televisioni pubbliche regionali o locali venga espressamente ribadita <sup>(29)</sup>. La disposizione sarà poi sostanzialmente recepita nel testo definitivo del testo unico (articolo 5, comma 1, lettera *b*). Al di là di qualsiasi valutazione di merito, va rilevato che tale scelta appare riconducibile alle stesse preoccupazioni che hanno spinto il Parlamento a introdurre nel disegno di legge disposizioni di dettaglio in materia di emittenza regionale o provinciale: la preoccupazione cioè di possibili conseguenze negative, sul piano della loro capacità di stare sul mercato, per le emittenti locali private.

L'impianto complessivo definito dalla legge n. 112 del 2004 e dal testo unico della radiotelevisione conferma quindi in gran parte quello iniziale del disegno di legge governativo. Le principali innovazioni frutto dell'esame parlamentare riguardano essenzialmente l'introduzione di una normativa statale più o meno di dettaglio in materia di emittenza locale, pubblicità istituzionale e diffusioni interconnesse <sup>(30)</sup>. Per il resto, l'esame parlamentare del disegno di legge conferma sostanzialmente i punti sopra individuati in occasione della descrizione dei suoi contenuti.

Riassuntivamente si può quindi sottolineare che l'assetto definitivo della disciplina ha condotto a una significativa riqualificazione della disposizione costituzionale da cui si era partiti: il dato testuale dell'ascrizione dell'ordinamento della comunicazione – apparentemente nel suo complesso – alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni è stato integrato e delimitato. Rispetto all'asserzione di principio contenuta nel terzo comma dell'articolo 117, potenzialmente assai espansiva, si è in particolare precisato: 1) che la competenza concorrente delle regioni si esercita solo in ambito strettamente regionale e infraregionale, con esclusione non solo di tutto ciò che è nazionale, ma anche di tutto quello che è comunque sopra o interregionale (una scelta solo apparentemente scontata, se si tiene presente la pluralità degli ordinamenti della materia negli altri paesi europei); 2) che al di fuori di quest'ambito le regioni hanno competenze esclusivamente consultive (come per il piano di

assegnazione delle radiofrequenze) o integrative rispetto a quelle statali (i contratti di servizio regionali), volte a favorire un adeguamento dell'azione condotta a livello centrale alle diversificate esigenze dei vari ambienti territoriali.

L'impressione generale che se ne ricava, come già accennato, è quella di un ritaglio di specifici compiti da regionalizzare, più che del trasferimento organico dell'insieme delle competenze in una materia, con individuazione dei residui compiti dello Stato. Un'impressione non contraddetta, ma confermata, dagli altri elementi regionalisti che emergono dalla lettura della normativa. Penso in particolare agli elementi più concretamente innovativi che riguardano il rapporto con la RAI: in questo campo, un generale intento di valorizzazione delle culture regionali e locali si traduce infatti in indicazioni cogenti, che da una parte si pongono come vincoli alla concessionaria del servizio pubblico (articolazione della società in una o più sedi nazionali e in sedi in ciascuna regione o provincia autonoma; valorizzazione e potenziamento dei centri di produzione decentrati; obbligo di dedicare una quota delle ore di programmazione e del canone di abbonamento alla trasmissione di contenuti in ambito regionale; attribuzione dell'autonomia finanziaria e contabile alle sedi regionali); dall'altra, e correlativamente, aprono nuovi campi all'intervento delle regioni, riconoscendo ad esse: 1) la potestà di definire con proprie leggi ulteriori specifici compiti di servizio pubblico che la concessionaria è chiamata ad adempiere negli spazi di programmazione destinati ai contenuti regionali; 2) la legittimazione a stipulare con la concessionaria specifici contratti di servizio regionali, sia pure previa intesa con il ministero.

In conclusione, si può dire che il riassetto del sistema radiotelevisivo operato con la legge n. 112 del 2004 e con il testo unico della radiotelevisione nel corso della XIV legislatura, pur ampliando sicuramente le competenze delle regioni, ha dato attuazione al nuovo assetto costituzionale della materia interpretando e precisando, se non correggendo, la portata letterale del terzo comma dell'articolo 117, con l'individuazione di specifici ambiti di competenza tassativa per le regioni.

## *2 - Il progetto di legge di modifica della parte seconda della Costituzione*

Una conferma dell'intento complessivo del legislatore, della sua sostanziale condivisione da parte delle diverse forze politiche e anche dell'esatta portata materiale di questa «correzione» della norma costituzio-

nale vigente si può avere prendendo in considerazione gli elementi che emergono dall'esame parlamentare e dal testo finale del progetto di legge di riforma della parte seconda della Costituzione, approvato definitivamente dalle Camere il 16 novembre 2005 e poi decaduto a seguito dell'esito negativo del referendum del giugno 2006.

Considerata l'ampiezza delle questioni affrontate nel progetto di riforma, e la complessità e delicatezza delle sue implicazioni politiche e istituzionali, non sorprende che alla trattazione dello specifico argomento qui in oggetto non siano stati dedicati particolari spazi di dibattito e approfondimento.

Come si ricorderà, il disegno di legge costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione» (atto Senato n. 2544, XIV legislatura), presentato nell'ottobre del 2003, era stato preceduto, nel febbraio del 2002, dal disegno di legge recante «Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione» (atto Senato n. 1187, XIV legislatura) sulla cosiddetta «devoluzione» di competenze specifiche alle regioni, poi abbandonato per dare spazio al più complessivo progetto di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione. Entrambi i disegni di legge, peraltro, nella loro formulazione originaria, intervengono sul riparto di competenze tra Stato e regioni esclusivamente per inserirvi – tramite la riscrittura del quarto comma dell'articolo 117 – l'espressa riserva alle regioni di alcune specifiche competenze <sup>(31)</sup>. A questo momento, non appare quindi ancora avvertita (o almeno non sufficientemente cogente) l'esigenza di una più ampia ridefinizione degli «elenchi» delle materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente, di cui ai commi secondo e terzo – anche se qualche accenno in tal senso emerge nel corso dell'esame del disegno di legge sulla «*devolution*» <sup>(32)</sup> e benché nel frattempo l'*iter* parlamentare del disegno di legge sul riassetto del sistema radiotelevisivo, che andava operando le specificazioni che abbiamo visto, fosse già in una fase sufficientemente avanzata (la sua approvazione in seconda lettura da parte della Camera dei deputati precede di quindici giorni la presentazione del disegno di legge di riforma della parte seconda della Costituzione).

Una prima ipotesi di intervento sulla questione emerge nel corso della prima lettura al Senato del disegno di legge n. 2544. In questa fase ci si orienta in direzione dell'ampliamento delle materie nelle quali, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, la legge statale è abilitata a disciplinare «forme di coordinamento» o «di intesa e coordinamento» tra Stato e regioni – mutandone peraltro il senso, considerato che, mentre nel testo vigente della Costituzione la previsione in oggetto

vale ad assicurare un intervento delle regioni nell'esercizio delle funzioni amministrative concernenti materie di esclusiva competenza dello Stato (segnatamente, immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali), nella modifica approvata dal Senato essa mirava a riattribuire alla competenza esclusiva dello Stato, sia pure solo per la definizione delle predette forme di intesa e coordinamento, materie attribuite alla competenza concorrente. Nel testo approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, peraltro, questo ampliamento delle competenze dello Stato non riguarda ancora la materia delle comunicazioni, essendo limitata alle grandi reti di trasporto e navigazione, alla produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia e all'ordinamento delle professioni.

Questa impostazione non viene modificata nel passaggio dal testo approvato dal Senato a quello licenziato per l'Assemblea dalla I Commissione della Camera dei deputati il 26 luglio 2004. Peraltro, già nella discussione in Commissione appaiono i primi segnali dell'emergere della convinzione che sia necessario un più deciso intervento di ridefinizione delle competenze dello Stato e delle regioni, con l'effettiva riconduzione alla competenza statale esclusiva di materie attribuite alla legislazione concorrente. In particolare, si lamenta l'insufficienza del modello delle «forme di coordinamento» introdotto dal Senato <sup>(33)</sup> e vengono presentati diversi emendamenti espressamente finalizzati a ricondurre l'ordinamento della comunicazione alla competenza esclusiva dello Stato, da parte di deputati di diversi gruppi, di maggioranza e di opposizione <sup>(34)</sup>.

Tali orientamenti sono poi sviluppati <sup>(35)</sup> e accolti nel corso della discussione in Assemblea, dove – oltre a venire ripresentati gli emendamenti già presentati dai diversi gruppi in Commissione <sup>(36)</sup> – è presentato e approvato un emendamento sottoscritto da tutti i capigruppo della maggioranza <sup>(37)</sup> che dà l'assetto definitivo alla questione, con il sostanziale accordo – per quanto riguarda lo specifico punto dell'ordinamento della comunicazione – dei gruppi di opposizione <sup>(38)</sup>.

In questo assetto, la materia «ordinamento della comunicazione» nel suo complesso viene riportata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la competenza (concorrente) delle regioni viene esplicitamente limitata alla «comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale» e alla «promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»: un esito del tutto congruente con le scelte che erano ormai state definitivamente effettuate tramite l'approvazione della legge n. 112 del 2004.

### 3 - Elementi sulle «reazioni» al nuovo assetto della materia

Come si deve giudicare questo esito complessivo rispetto al punto di partenza, la necessità di una generale rivisitazione della materia per garantire «l'attivazione della competenza concorrente delle Regioni nel settore delle comunicazioni», indicata dal messaggio del Presidente della Repubblica, e alle specifiche richieste e aspettative manifestate dalle regioni?

Dagli elementi disponibili, si può dire che l'adeguatezza generale dell'impianto normativo predisposto dal Governo e poi approvato dal Parlamento rispetto al nuovo assetto costituzionale delle competenze è stata giudicata positivamente dai principali attori coinvolti – e in primo luogo dai soggetti che avevano posto le questioni: un primo segnale abbastanza chiaro in tal senso emerge dal fatto che il messaggio presidenziale di rinvio alle Camere del disegno di legge per motivi di dubbia costituzionalità di alcune delle sue disposizioni, cui si è già fatto cenno <sup>(39)</sup>, non avanza alcun rilievo in merito all'assetto dato alle competenze regionali, in relazione all'impegno di dare piena attuazione all'articolo 117 della Costituzione.

#### 3.1 - Le reazioni delle regioni

Per quanto riguarda le regioni, poi, la loro «accettazione», se non piena condivisione, dell'impostazione data si evince dall'accoglienza sostanzialmente positiva riservata al testo unico della radiotelevisione, in sede di espressione del (doppio) parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sul relativo schema <sup>(40)</sup>.

In effetti, in tale sede le regioni tornano a sottolineare con forza, in linea di principio, l'esigenza di una maggiore valorizzazione del loro ruolo per assicurare la piena attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione. In premessa, poi, ribadiscono l'esigenza di poter esercitare pienamente le proprie competenze in materia di emittenza locale e chiedono che non sia invasa la loro autonomia nella gestione della spesa per pubblicità istituzionale. Ma si esprime poi un parere complessivamente favorevole sul provvedimento, sia pure subordinatamente al recepimento di una serie di modifiche.

Le più rilevanti richieste delle regioni sono le seguenti: 1) soppressione dei «principi fondamentali» specificati nell'articolo 12 del testo unico per l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di

emittenza regionale e provinciale; 2) introduzione dell'intesa delle regioni sul contratto nazionale di servizio della RAI con il Ministero delle comunicazioni o – in mancanza – soppressione dell'intesa del ministero sui contratti regionali di servizio; 3) esclusione delle regioni dall'ambito di applicazione della normativa sulla pubblicità istituzionale di cui all'articolo 41 del testo unico (*ex* commi 10-12 dell'articolo 7 della legge n. 112) <sup>(41)</sup>. Si può notare che – nonostante il fatto che nel passaggio dalla prima alla seconda versione del testo unico le richieste formulate non siano state accolte – la posizione delle regioni non si irrigidisce in occasione del secondo esame in sede di Conferenza. Il parere del giugno 2005 ribadisce le richieste già avanzate e prende favorevolmente atto della disponibilità da ultimo manifestata dal Governo ad accogliere parzialmente almeno una di esse, quella relativa alla pubblicità istituzionale <sup>(42)</sup>.

L'atteggiamento delle regioni, un po' paradossalmente <sup>(43)</sup> «non contrario», se non senz'altro favorevole, nel complesso, nei confronti dell'assetto normativo in oggetto è poi confermato dal tasso insolitamente basso di contenzioso costituzionale tra Stato e regioni in questa materia: in effetti, ad oggi la legge n. 112 del 2004 e il testo unico della radiotelevisione sono stati direttamente portati all'attenzione della Corte costituzionale una sola volta, peraltro in relazione a una questione del tutto specifica come è quella della tutela delle minoranze linguistiche mocheno e cimbra nella provincia di Trento <sup>(44)</sup>.

### 3.2 - *La giurisprudenza costituzionale*

La Corte non è quindi fino ad ora stata chiamata a esprimersi esplicitamente sulle modalità con cui la legge n. 112 del 2004 ha dato «attuazione» alle disposizioni costituzionali vigenti in materia. Anche ampliando lo sguardo sull'insieme dei conflitti tra Stato e regioni comunque riguardanti la materia radiotelevisiva e delle comunicazioni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 ad oggi, il numero delle sentenze che vengono in considerazione rimane limitato e, dato atipico, alimentato più da ricorsi dello Stato contro normative regionali che non il contrario. Elementi tanto più rilevanti se si considerano i livelli «da record» raggiunti, nel corso della XIV legislatura, dal contenzioso costituzionale in gran parte delle materie su cui il nuovo assetto costituzionale ha inciso più profondamente.

Per di più, le sentenze variamente riconducibili alla materia della radiotelevisione <sup>(45)</sup> affrontano per lo più questioni marginali o aspetti

particolari; e in molti casi le questioni sollevate sono state risolte senza una compiuta trattazione di merito, per l'emergere di vizi di altra natura o per la non corretta prospettazione delle questioni da parte dei ricorrenti.

In questa sede, ci si può limitare a ricordare che la maggior parte degli interventi della Corte (sei su otto) ha riguardato il tema delle reti di telecomunicazione – un tema certo rilevante per gli assetti economici e concorrenziali del mercato, ma evidentemente un po' marginale rispetto al nucleo delle questioni poste dall'assegnazione di un nuovo ruolo alle regioni nella materia radiotelevisiva in generale. Tanto più per la circostanza che i termini della questione vengono poi definiti principalmente nell'ambito di una riflessione incentrata sul parametro di materie diverse da quella della comunicazione, quali la tutela dell'ambiente e della salute e il governo del territorio. Gli elementi di maggiore interesse che emergono dalla lettura della sentenza «pilota» in questo particolare ambito <sup>(46)</sup> sono riscontrabili, a fronte del riconoscimento della competenza legislativa delle regioni in relazione alla definizione dei criteri di localizzazione degli impianti, da una parte nell'affermazione del principio che essa non può però spingersi fino a impedirne od ostacolarne ingiustificatamente l'insediamento e deve comunque esercitarsi nel rispetto delle esigenze della pianificazione nazionale di settore; dall'altra, nel riconoscimento della possibilità che i «principi fondamentali» fissati dalle leggi di settore in materie di legislazione concorrente possono risolversi anche in disposizioni direttamente applicative, che non lasciano alcuno spazio di discrezionalità alle regioni <sup>(47)</sup>.

Le successive sentenze in materia sostanzialmente confermano questa impostazione (si vedano in particolare le più recenti, n. 336 del 2005 e n. 103 del 2006, che tengono conto anche del mutato quadro legislativo a seguito dell'entrata in vigore del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259) <sup>(48)</sup>.

Intervengono invece su questioni più direttamente afferenti al settore radiotelevisivo in senso stretto le sentenze n. 312 del 2003 e n. 151 del 2005.

Quest'ultima è la più rilevante, anche per i profili «politici» della materia del contendere, che è quella del contributo statale per l'acquisto di *decoder* per la ricezione dei segnali digitali, intervento che a suo tempo ha svolto un ruolo significativo nel quadro delle misure per la promozione del passaggio dal sistema di trasmissione analogico a quello digitale, a sua volta connesso – in forza della disciplina della legge n. 112 del 2004 – agli assetti complessivi del sistema radiotelevisivo.

In particolare, la sentenza n. 151 del 2005 ha statuito la legittimità costituzionale delle norme dell'articolo 4, commi 1 e 4, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), con cui è stato per la prima volta introdotto il contributo dello Stato ai privati per l'acquisto dei *decoders*. La Corte, in questo caso, ha sottolineato innanzitutto che la finalità delle disposizioni impugnate è quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che costituisce una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico, e che tali disposizioni attingono una pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione) appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che nessuna di esse possa dirsi prevalente. In questo contesto, si conclude – richiamata anche «l'eccezionalità della attuale situazione», caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre – che l'assunzione diretta «in sussidiarietà» da parte dello Stato dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare giustificata da una «evidente» esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. L'intervento, secondo la Corte, appare d'altro canto «ragionevole e proporzionato», in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario, atteso che l'incentivazione economica all'acquisto dei *decoders* da parte degli utenti appare uno strumento «non irragionevole» di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

I cardini su cui è costruito il ragionamento che porta al giudizio finale di legittimità delle norme sono quelli definiti nella «storica» sentenza n. 303 del 2003, che ha indicato «la soluzione» per tutti quei casi in cui, secondo ragionevolezza e proporzionalità, in materie pur chiaramente riconducibili alla competenza concorrente di Stato e regioni, esigenze di carattere unitario possono giustificare la riassunzione da parte dello Stato delle relative funzioni amministrative e della potestà legislativa anche di dettaglio (ma non della potestà regolamentare). In particolare, la Corte argomenta che, laddove si riscontrino esigenze di carattere unitario riconducibili ai principi di «unità e indivisibilità della Repubblica», risulta giustificata – a norma dei canoni di sussidiarietà e adeguatezza fissati dall'articolo 118 della Costituzione – l'attribuzione allo Stato delle relative competenze amministrative e, conseguentemente,

in base al principio di legalità dell'azione amministrativa, la potestà legislativa per la regolamentazione di tale attività. Ciò deve avvenire peraltro con modalità tali da assicurare un coinvolgimento delle regioni adeguato rispetto alle concrete fattispecie oggetto delle specifiche norme statali <sup>(49)</sup>.

I principi interpretativi definiti in questa sentenza troveranno conferma e sviluppo in successive pronunce su diverse materie passate, con la riforma del 2001, dalla competenza esclusiva dello Stato a quella concorrente, con una sostanziale affermazione del principio per cui, laddove la materia richieda una trattazione o almeno una presa in considerazione unitaria a livello nazionale: 1) la relativa disciplina può essere dettata con legge dello Stato; 2) le funzioni amministrative possono essere mantenute in capo ad organi statali, ma con un adeguato coinvolgimento di rappresentanti regionali; 3) i provvedimenti amministrativi conseguenti devono essere adottati coinvolgendo adeguatamente le regioni <sup>(50)</sup>.

Per riprendere e concludere il ragionamento sulla sentenza n. 151 del 2005, merita infine segnalare che la Corte non si è pronunciata, invece, sulle altre disposizioni contestate dalle regioni nell'ambito del medesimo giudizio (i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 4 della legge n. 350 del 2003), relative a contributi o altri benefici economici in favore di emittenti televisive e radiofoniche locali e imprese editrici, in quanto le argomentazioni effettivamente addotte in giudizio riguardavano esclusivamente il tema dei *decoders*. E, sia detto a margine, è un po' un peccato, perché una pronuncia nel merito avrebbe permesso di verificare se le argomentazioni svolte «in favore» dell'intervento dello Stato in materia di *decoders* potessero essere estese a norme non caratterizzate dall'«eccezionalità» della situazione legata alle esigenze della transizione del sistema radiotelevisivo nazionale dalla tecnologia analogica a quella digitale.

L'ultima sentenza che merita una segnalazione è la n. 312 del 2003, nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi 18 marzo 2002, n. 6, e 26 luglio 2002, n. 11, della Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, assume rilievo il contenzioso relativo alle norme che disciplinano la possibilità, per la Provincia, di stipulare convenzioni con altri soggetti per la predisposizione e la messa in onda di programmi televisivi di interesse provinciale. Più che le contestazioni specifiche basate su alcuni assunti poi giudicati infondati dalla Corte, relative a possibili lesioni della concorrenza e del pluralismo <sup>(51)</sup>, merita soffermarsi sull'ulteriore «doglianza» dello Stato, secondo cui, in via generale, l'attribuzione alla Provincia della facoltà di stipulare convenzioni

con enti radiotelevisivi inciderebbe in una materia che attiene «alla struttura democratica dello Stato», investendo i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Al proposito, la Corte – richiamando non solo le competenze attribuite alla Provincia dal suo statuto di autonomia, ma anche il nuovo assetto dato alla materia nell’articolo 117 – non solo censura l’inappropriatezza del richiamo ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali (per le ragioni che si sono sopra già accennate), ma soprattutto evidenzia che rimane fermo e risulta rafforzato, nel nuovo quadro costituzionale conseguente alla riforma del 2001, il «consolidato orientamento» secondo cui l’informazione esprime «non tanto una materia, quanto una “condizione preliminare”» per l’attuazione dei principi dello Stato democratico, nel cui ambito «nessun soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica può, nel rispetto delle proprie attribuzioni, risultare estraneo all’impiego dei mezzi di comunicazione di massa» – stabilendo quindi la legittimità, in linea di principio, per le regioni e gli altri enti locali, di individuare autonomamente le forme ritenute più idonee per accedere direttamente all’informazione e, più in generale, alla programmazione radiotelevisiva <sup>(52)</sup>.

### 3.3 - *Le posizioni della dottrina*

Questi dunque gli elementi direttamente desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia radiotelevisiva. Più ampia è invece la trattazione dell’argomento in sede dottrinale, ove sono state affrontate in più occasioni le questioni poste dall’inclusione della materia «ordinamento della comunicazione» nel terzo comma dell’articolo 117 e dall’«attuazione» che di tale innovazione è stata data con la legge n. 112 del 2004 <sup>(53)</sup>.

In via generale, le analisi della tematica in oggetto muovono innanzitutto dalla più esatta definizione dei settori e degli ambiti che possono essere ricondotti alla materia «ordinamento della comunicazione» <sup>(54)</sup>, distinguendoli da quelli pur ad essi contigui in cui è invece riscontrabile una perdurante competenza esclusiva dello Stato <sup>(55)</sup>; per poi passare ad analizzare come debba applicarsi, in tali ambiti, il riparto delle competenze tra Stato e regioni – cioè, più concretamente, se e in quali limiti la legislazione statale possa spingersi oltre la normazione di principio e, all’inverso, se e quali ambiti di legislazione sostanziale possano essere riconosciuti alle regioni senza ledere altri e prevalenti principi costituzionali.

Sul primo fronte, appare sostanzialmente condivisa la conclusione che restano esclusi dalla materia «ordinamento della comunicazione», come ambito entro il quale si può esercitare una competenza legislativa concorrente delle regioni che specifichi o integri le norme statali:

1) le comunicazioni interpersonali riservate, indirizzate a uno specifico soggetto (comprese quelle rese possibili dalle nuove tecnologie, nella misura in cui siano veicolate da mezzi intrinsecamente finalizzati a garantirne il carattere di riservatezza, come la posta elettronica): tali comunicazioni sono direttamente riconducibili al campo di applicazione dei principi costituzionali in materia di libertà di espressione: considerata la particolare tutela accordata a questa materia dall'articolo 15 della Costituzione <sup>(56)</sup>, se ne deduce l'impossibilità di un intervento regionale volto a specificare o conformare limiti che – potendosi esplicitare solo in ambiti afferenti a materie quali la «sicurezza dello Stato», l'«ordine pubblico e sicurezza», l'«ordinamento civile e penale» – devono trovare un'esauritiva trattazione nell'ambito della legislazione statale;

2) l'editoria e la stampa: in tale settore si riconosce bensì – anche alla luce delle espresse pronunce della Corte in tal senso già nella vigenza del vecchio impianto costituzionale – un possibile spazio di intervento per la legislazione regionale, ma solo nell'accordare provvidenze volte a rafforzare il pluralismo in ambito locale; escludendosi invece che la disciplina regionale possa spingersi fino a disciplinare le modalità di esercizio della libertà di informazione attraverso l'editoria e la stampa e le relative posizioni giuridiche che, all'inverso, devono ricevere un trattamento unitario tramite la legge statale di attuazione dei principi statuiti in materia dall'articolo 21 della Costituzione;

3) il sistema postale, in considerazione della preminente esigenza di garantire l'uniformità su tutto il territorio nazionale di una regolamentazione per sua stessa natura afferente quasi esclusivamente agli aspetti tecnici e organizzativi funzionali alla materiale trasmissione della corrispondenza (riservata o pubblica) dal mittente al destinatario, una cui regolamentazione differenziata potrebbe configurare una violazione del divieto di «ostacol[are] in qualsiasi modo la libera circolazione [...] delle cose tra le regioni» (articolo 120, primo comma, della Costituzione) <sup>(57)</sup>.

Viene quindi conclusivamente affermato che la materia «ordinamento della comunicazione» finisce sostanzialmente per coincidere con i settori radiotelevisivo e delle telecomunicazioni – oggetto peraltro, pur nell'ambito di un intento di trattazione tendenzialmente unitario <sup>(58)</sup>, di

discipline poi ben differenziate almeno per quanto riguarda i profili dei contenuti e dei controlli su di essi esercitabili <sup>(59)</sup>.

Anche in questi ambiti viene poi riconosciuto che l'esigenza di una considerazione unitaria di livello nazionale di molti dei principali profili della materia rende difficilmente azionabile una competenza legislativa che vada oltre la specificazione di singoli aspetti di una disciplina tendenzialmente esaustiva necessariamente posta dallo Stato (e, in misura crescente, anche dall'Unione europea).

In particolare, sul fronte delle reti di telecomunicazioni e degli impianti di radiodiffusione, la disciplina comunitaria limita l'autonomia degli Stati membri nel definire l'organizzazione, i compiti e le procedure delle autorità che devono essere preposte alla regolazione della materia, statuendo in primo luogo che debba trattarsi di autorità nazionali, con la conseguenza che la relativa disciplina legislativa, anche di dettaglio, non potrà che essere statale; se ne conclude che l'unico ambito su cui le regioni possono positivamente intervenire con proprie norme è quello della localizzazione degli impianti (conformemente all'orientamento espresso dalla Corte nella sentenza n. 307 del 2003 sopra illustrata).

Sul fronte dei contenuti delle comunicazioni (elettroniche e radiotelevisive) si registra invece una più sensibile divaricazione di opinioni, in ordine all'ammissibilità e all'ampiezza di eventuali interventi del legislatore regionale.

Alcuni vedono infatti in tale possibilità (ammessa esplicitamente, per l'emittenza di interesse regionale e provinciale, dalla legge n. 112 del 2004) un pericolo per la stessa libertà di manifestazione del pensiero, che potrebbe risultare compressa in misura problematica dal sommarsi delle disposizioni già vigenti in ambito comunitario e nazionale con le ulteriori norme che dovessero essere introdotte a livello regionale.

Con ragionamento simile a quello sopra illustrato in relazione al settore dell'editoria e della stampa, se ne conclude che un'impostazione costituzionalmente corretta della questione dovrebbe risolversi nell'ammissibilità unicamente di interventi volti a riconoscere provvidenze o comunque a promuovere il pluralismo, evitando peraltro di interferire con la disciplina posta esclusivamente dallo Stato in materia di libera concorrenza. Si tende quindi a escludere o almeno a limitare fortemente l'effettiva esercitabilità di una legislazione regionale relativa ai contenuti e ai servizi delle comunicazioni elettroniche e radiotelevisive anche solo esclusivamente per le trasmissioni di interesse regionale e locale <sup>(60)</sup>. E si vede una conferma a tali preoccupazioni nell'avvio, da parte delle regio-

ni, di una nuova attività normativa in materia che, a partire dalle vaghe disposizioni contenute in alcuni dei nuovi statuti regionali, sembrerebbe preludere a una «più o meno estesa immissione di vincoli e controlli di ordine contenutistico» (61).

Altri vedono invece come possibile e anche doveroso un intervento regionale in questo campo, nella misura in cui esso è in grado di aumentare il tasso complessivo di pluralismo del sistema, ferme restando le garanzie di libertà di manifestazione del pensiero, di libertà di iniziativa economica e, in definitiva, di uguaglianza e pari dignità di tutti i cittadini dinanzi alla legge, poste dalla prima parte della Costituzione (62). E ciò non solo nell'ambito dell'emittenza regionale, ma – almeno potenzialmente – eventualmente anche a livello nazionale (e, *a fortiori*, anche interregionale), tramite forme di accordo o coordinamento interregionale che potrebbero essere esemplate su quelle che regolano il sistema radiotelevisivo tedesco. Partendo da questo punto di vista, si è sostenuto che l'assetto complessivo della legge n. 112 del 2004 avrebbe potuto e dovuto essere contestato dalle regioni dinanzi alla Corte costituzionale (63).

#### 4 - *Possibili direttrici di sviluppo del ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo*

Quest'ultima ipotesi appare evidentemente difficilmente percorribile se non all'esito di uno sviluppo di lungo periodo; ma ciò non toglie che la situazione attuale, per i margini di indeterminatezza che presenta, sembra potersi prestare a sviluppi non facilmente preventivabili.

Ai fini di un'esposizione delle possibili direttrici di sviluppo del ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo, può essere utile ripercorrere rapidamente i principali elementi fin qui emersi:

1) con la mancata conferma, nel referendum del giugno 2006, della riforma della seconda parte della Costituzione vengono meno anche le prospettate modifiche all'articolo 117 che, essendo state «esemplate» sulla legge n. 112 del 2004, o comunque concepite parallelamente ad essa, ne avrebbero garantito la piena conformità a Costituzione; rimane quindi in vigore il testo costituzionale del 2001, con le ambiguità e difficoltà interpretative che si sono sopra evidenziate;

2) il nuovo assetto dato alla materia dalla legge n. 112 del 2004 e dal testo unico della radiotelevisione, approvati – sul punto – con il sostanziale accordo delle diverse forze politiche e degli altri soggetti istituzionali coinvolti, delimitano significativamente la generica enunciazione del-

l'articolo 117, dando una «lettura» del nuovo assetto costituzionale che, se pure non è evidentemente l'unica possibile, non ha comunque innescato un processo di conflitto tra Stato e regioni (come dimostrato, fino a prova contraria, dal basso tasso di «litigiosità» che si è registrato su questa materia);

3) la presenza, nella legislazione statale vigente prima e dopo la legge n. 112 del 2004, di forti limiti all'ingresso di norme regionali di dettaglio in questa materia, dopo cinque anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale e due e mezzo da quella della legge n. 112, ha dimostrato di essere capace di reggere alle difficoltà interpretative determinate dall'apoditticità dell'enunciato costituzionale.

La Corte costituzionale ha in effetti individuato modelli ordinamentali in grado di guidare la legislazione in ambiti assegnati alla legislazione concorrente, ma caratterizzati da evidenti esigenze unitarie; modelli capaci di valorizzare strumenti di flessibilità tali da consentire un'evoluzione progressiva del sistema verso le forme più adeguate alla concreta situazione che le norme stesse devono affrontare, nell'ambito di alcuni «requisiti minimi» di costituzionalità, perché sono basati su una logica concertativa e collaborativa in grado di supportare sia modelli più centralizzati (come sta avvenendo in questi primi anni di applicazione) sia modelli più federalisti (come potrebbe avvenire in futuro) di quello apparentemente tratteggiato con rigidità dall'articolo 117 <sup>(64)</sup>. Un'attitudine dinamica che, nella materia in questione, potrebbe trovare specifica e rafforzata giustificazione anche in rapporto alle tesi di parte della dottrina in ordine alla stretta inerenza della materia «comunicazione» ai valori fondanti il principio democratico, attinenti a tutti i livelli di governo, secondo l'impostazione data alla questione dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 348 del 1990 (che infatti ha aperto la strada ai primi interventi regionali in materia, nella forma delle provvidenze all'editoria e all'emittenza locale).

Si potrebbe cioè quasi dire che proprio le ambiguità e le difficoltà interpretative derivanti dalla genericità del testo costituzionale vigente, potendo giustificare – come la Corte costituzionale ha espressamente sottolineato <sup>(65)</sup> – la realizzazione di «una pluralità di modelli istituzionali tutti potenzialmente conformi ai principi del titolo V», vengono in qualche modo a costituire una base per «calibrare» il riparto di competenze tra Stato e regioni nel modo più idoneo ad accompagnare i processi evolutivi che le concrete esigenze del settore potranno fare apparire opportuni nel corso degli anni.

A fronte di questa situazione (i cui elementi di fluidità sono resi attuali anche dalla possibilità che, nel corso della presente legislatura, si torni a intervenire sia sul piano della revisione degli assetti costituzionali sia su quello della ridefinizione del sistema radiotelevisivo), si possono individuare diversi campi in cui le regioni potrebbero rafforzare e ampliare il proprio ruolo, in parte a legislazione ordinaria vigente, in parte – a Costituzione vigente – sulla base di un'eventuale revisione del sistema radiotelevisivo.

Sul primo fronte, vengono in considerazione innanzitutto gli elementi più innovativi che riguardano il rapporto con la RAI. In questo campo, come già detto, da una parte si hanno una serie di disposizioni che si pongono come vincoli diretti alla concessionaria pubblica <sup>(66)</sup>; dall'altra, si aprono nuovi campi all'intervento delle regioni: la potestà di definire con proprie leggi ulteriori compiti di servizio pubblico per gli spazi di programmazione destinati ai contenuti regionali e la legittimazione a stipulare specifici contratti di servizio regionali, previa intesa con il ministero.

In questo ambito, il fronte «più caldo» è stato in questi mesi quello del contratto di servizio nazionale tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI, scaduto nel dicembre 2005 e ora in corso di rinnovo. Al proposito, meritano di essere ricordate le richieste avanzate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel documento approvato il 12 luglio 2006 e inviato al Ministro delle comunicazioni Gentiloni, in cui si chiede tra l'altro che, nel contratto di servizio, si impegni la RAI a spiegare ai cittadini la nuova «organizzazione dello Stato» al fine di favorire l'azione delle autonomie territoriali, a considerare l'informazione regionale come una componente essenziale del servizio pubblico e ad assicurare una maggiore valorizzazione del territorio, delle culture e delle diverse realtà sociali ed economiche dell'Italia, sottolineando le opportunità offerte a tali fini dalle nuove tecnologie. Si richiede inoltre la creazione di una sede istituzionale di confronto tra Stato e regioni per la definizione e il controllo sull'attuazione del contratto di servizio nazionale e l'individuazione di spazi adeguati per l'effettiva attivazione dei contratti di servizio regionali.

Fino a quando i nuovi meccanismi relativi ai contratti di servizio nazionale e regionale non saranno stati predisposti e sperimentati sembra invece difficile individuare un concreto spazio di applicazione per le norme che autorizzano a fissare con legge regionale gli ulteriori compiti di servizio che la RAI deve soddisfare in ambito locale.

Sempre sul fronte della RAI, un tema invece *de iure condendo* potrebbe essere quello della revisione dei meccanismi di nomina del suo

consiglio di amministrazione, al fine di prevedere forme di coinvolgimento delle regioni, come da esse espressamente richiesto (e proposto anche da alcuni emendamenti dell'allora opposizione) nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 112 del 2004 <sup>(67)</sup>. Al di là di qualsiasi valutazione di merito o di opportunità, si può qui rilevare che si tratta di una possibilità compatibile con i principi delineati dalla Corte costituzionale in relazione alla «chiamata in sussidiarietà» di materie da parte dello Stato <sup>(68)</sup>. E si tratterebbe d'altronde, in un certo senso, di recuperare ed eventualmente potenziare uno strumento già introdotto all'epoca della «prima ondata» del regionalismo italiano, quando, con l'articolo 8 della legge n. 103 del 1975, si era tra l'altro previsto che quattro dei sedici membri del consiglio fossero designati dalle regioni.

Un fronte su cui invece potrebbe svilupparsi proficuamente l'attività delle regioni a legislazione ordinaria invariata, tramite gli ormai tradizionali strumenti del sostegno finanziario ma anche tramite altre forme di agevolazione o promozione, è quello delle televisioni locali a carattere comunitario che, previste da tempo dalla nostra legislazione, hanno finora conosciuto uno sviluppo molto limitato rispetto alle loro teoriche potenzialità. In questo campo, lo sviluppo delle nuove tecnologie potrebbe aprire alle regioni uno specifico campo di attività in cui la maggior parte delle iniziative avrebbero carattere locale o regionale, considerato che si tratterebbe per lo più di emittenti legate a associazioni culturali, sociali o politiche – oltre che, eventualmente, degli enti locali e delle regioni stesse.

Quanto a quest'ultimo punto (la possibile creazione di reti televisive degli enti territoriali), va ricordato che, come già detto, la legislazione statale vigente vieta la concessione delle radiofrequenze e il rilascio delle autorizzazioni per la gestione di rete o la fornitura di contenuti a enti pubblici o di proprietà pubblica (ad eccezione, ovviamente, della RAI) <sup>(69)</sup>. Indipendentemente da ogni valutazione sulla legittimità di tali disposizioni nel nuovo quadro costituzionale <sup>(70)</sup>, la loro presenza nell'ordinamento non sembra comunque più in grado, di fronte alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, di impedire l'aprirsi di significative possibilità di sviluppo: e in effetti, nel corso degli ultimi anni sono andate moltiplicandosi le sperimentazioni in questo senso e diverse istituzioni ed enti pubblici hanno cominciato ad affacciarsi al mondo della televisione avvalendosi del satellite, del cavo, di *Internet* <sup>(71)</sup>.

## 5 - Conclusioni

Immaginare per le regioni, nel settore radiotelevisivo italiano, un ruolo di peso radicalmente diverso rispetto a quello che hanno fin qui ricoperto appare evidentemente difficile, ma ciò non significa che non sia possibile procedere in tale direzione.

In effetti, la varietà delle situazioni che caratterizza gli altri Paesi europei in questo campo <sup>(72)</sup> offre una pluralità di modelli di sviluppo, in forma diversamente graduata, per una valorizzazione del ruolo delle regioni.

Peraltro, nella situazione italiana, caratterizzata dal peso particolarmente grande, in termini di rilevanza economica e culturale, di due soggetti preminenti di livello nazionale, la maggior parte dei possibili scenari di sviluppo <sup>(73)</sup> sembra dipendere in ampia misura dalla concreta evoluzione degli scenari tecnologici e delle abitudini del pubblico nel prossimo futuro – cioè, in definitiva, del rapporto tra cittadino e mezzo televisivo.

In questa prospettiva, la possibilità di un reale e significativo ampliamento del ruolo delle regioni sembra legata a due fattori: 1) che si realizzi davvero, come ci si attende, non solo e non tanto l'avvento del digitale, ma piuttosto la progressiva integrazione delle piattaforme trasmissive e l'affermazione dell'interattività in ciascuna di esse; e 2) che i processi di innovazione tecnologica si accompagnino a un mutamento delle richieste dei fruitori del mezzo radiotelevisivo, di modo che emerga una domanda sufficientemente differenziata di programmi e servizi da parte dei cittadini, in cui anche le regioni e, più in generale, l'emittenza locale, trovino una nuova dimensione di sviluppo. Su queste premesse, non appare impossibile prefigurare un ruolo attivo della «televisione regionalizzata» o del «federalismo televisivo» come strumento e occasione per la promozione di nuove forme di partecipazione dei cittadini alla vita democratica e culturale del Paese.

In questo contesto, come già accennato, l'indeterminatezza della formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, che ammette una latitudine di interpretazioni assai vasta, pur costituendo una potenziale fonte di contenzioso, lascia allo stesso tempo spazio sia per il mantenimento dello stato di cose attuale (caratterizzato da una sostanziale marginalità del ruolo delle regioni e, più in generale, della dimensione locale nel settore radiotelevisivo, tutto incentrato sul modello «nazional-popolare» e su due unici grandi attori economici e culturali), sia per una più o meno radicale, più o meno rapida evoluzione in senso regionalista o federali-

sta dell'intero sistema. Lascia in sostanza agli attori politici e istituzionali il compito di «dare il passo», secondo quanto apparirà più opportuno in relazione alla concreta evoluzione del settore e delle aspettative del paese nei suoi confronti, a quel movimento in direzione di una maggiore valorizzazione delle articolate realtà territoriali e socioculturali del paese che comunque, al di là di qualsiasi distinzione e precisazione in ordine a questioni specifiche, rimane il senso complessivo della riforma costituzionale del 2001.

### *Note*

(1) Anticipando una considerazione su cui ritornerò alla fine, a titolo di chiarificazione dell'argomentazione, merita sottolineare, sul piano comparatistico, che la situazione – molto differenziata – esistente nei principali paesi europei non è meccanicamente legata alla natura delle relative forme di Stato, anche se tendenzialmente i paesi più marcatamente federali sono tra quelli in cui più significativo è il ruolo delle televisioni o delle sedi o degli spazi regionali (segnatamente, Svizzera, Germania e Spagna).

(2) Si veda, nella serie dei documenti parlamentari della Camera dei deputati, il doc. I, n. 2, XIV legislatura.

(3) Si vedano le sedute del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 25 luglio 2002, in sede, rispettivamente, di «Dibattito sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica (doc. I, n. 2)» e di «Discussione sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica (doc. I, n. 2)».

(4) Sedute del 2 e del 9 ottobre 2002 delle Commissioni riunite I, VII e IX, in sede di «Comunicazioni dei presidenti sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica inviato alle Camere il 23 luglio 2002 (doc. I, n. 2)».

(5) Si vedano a titolo di esempio gli interventi: dei senatori Marino (gruppo Misto-Comunisti) e Bordon (Margherita-DL-l'Ulivo), in Aula al Senato; dei deputati Rutelli (MARGH-U) e Romani (Forza Italia), in Aula alla Camera; e quelli dei deputati Rognoni (Democratici di sinistra-l'Ulivo) e Lusetti (MARGH-U) in Commissione, nelle sedute sopra richiamate.

(6) Si possono vedere, in questo senso, gli interventi, in Aula alla Camera, dei deputati: Caparini (Lega Nord Padania), che esprime apprezzamento per il

«richiamo dei principi del federalismo nel servizio pubblico» e auspica che si proceda alla ridefinizione della programmazione della RAI «su base macroregionale», differenziata «per le tre zone geografiche» (del Nord, del Centro e del Sud), al fine di «togli[ere] a Roma l'attuale monopolio culturale»; Butti (Alleanza nazionale) che, nel riconoscere l'esigenza di un «federalismo dei contenuti», mette però in guardia dai rischi di possibili tendenze al «federalismo societario», di ipotesi cioè di coinvolgimento diretto delle regioni e degli enti locali nella gestione della RAI, evidenziando in particolare i danni che questa opzione potrebbe arrecare all'emittenza locale; Romani (FI) che, sul punto, nel ricordare le polemiche e i contrasti di quei giorni sulla localizzazione produttiva del sistema pubblico, ribadisce «la necessità di una maggiore attenzione alla complessa articolazione politica e culturale del sistema Italia». L'opposizione – in particolare con l'intervento già richiamato del deputato Francesco Rutelli – esprime preoccupazioni che sembrano rinviare essenzialmente alla medesima specifica questione dei prospettati cambiamenti di sede di parte delle strutture della RAI: valorizzando altri passaggi del messaggio presidenziale, si evidenzia che «la riforma del Titolo V della Costituzione [...] richiede che il Parlamento fissi i principi generali di quella che resterà la principale azienda culturale del Paese» e che «vi deve essere il necessario equilibrio tra un servizio pubblico, aderente alla ricchezza culturale del territorio e ad un'autentica ispirazione federalista, e i principi [...] di salvaguardia dell'unità della nazione e dell'identità culturale italiana», per concludere che «non vi è spazio [...] per chi volesse, in nome di un immaginario spirito padano, trasformare la RAI in uno spezzatino, privo di solidità strategica, di funzione culturale e di coerenza imprenditoriale».

(7) Atto Camera n. 3184, XIV legislatura.

(8) La data di presentazione del disegno di legge è il 22 settembre 2002, esattamente due mesi dopo la trasmissione del messaggio presidenziale.

(9) Si ricorderà che il disegno di legge ha conosciuto ben sei «letture» parlamentari, con un esame che si è esteso dall'ottobre del 2002 fino all'aprile del 2004: dopo essere stato approvato in prima lettura dalla Camera, il 3 aprile 2003, è stato modificato dal Senato il 22 luglio 2003, nuovamente modificato dalla Camera il 2 ottobre 2003, approvato dal Senato – senza modifiche – il 2 dicembre 2003, rinviato dal Presidente della Repubblica il 15 dicembre 2003, nuovamente approvato, con modifiche, dalla Camera il 24 marzo 2004 e definitivamente approvato dal Senato il 29 aprile 2004. Quanto al rinvio presidenziale, si veda, nei documenti della Camera dei deputati, il doc. I, n. 5.

(10) Nella seduta delle Commissioni riunite cultura e trasporti del 17 ottobre 2002.

(11) Si vedano, in tal senso, la relazione di minoranza dei deputati Carra (MARGH-U) e Bogi (DS-U) (Atto Camera n. 310 e abb.-A-bis), gli accenni fatti in Aula dai deputati Franco Giordano (Rifondazione comunista) e Giovanna Melandri (DS-U), il 17 marzo 2003, e soprattutto la questione pregiudiziale di costituzionalità presentata al Senato dai gruppi di opposizione in occasione della prima lettura del provvedimento presso quel ramo del Parlamento (discus-

sa l'8 luglio 2003, in Aula al Senato), le cui tesi sono riprese in diversi interventi di senatori (si vedano gli interventi dei senatori Dentamaro del gruppo MISTO-UDEUR, D'Andrea della Margherita e Falomi dei Democratici di sinistra il 25 giugno 2003, in Commissione). Una questione che al Senato troverà almeno parziale soluzione, con l'approvazione, avvenuta in Aula il 16 luglio 2003, di un emendamento del relatore che precisa che il testo unico si deve limitare a «indicare» i principi fondamentali, come individuati dal capo I della legge e dallo stesso articolo che conferisce la delega: una soluzione non del tutto lineare e non esente da profili problematici, ma sicuramente migliorativa rispetto al testo precedente, che poteva lasciare adito alla possibilità che il testo unico – oltre a poter eventualmente «adattare» i principi contenuti nella legge – ne potesse eventualmente introdurre anche dei nuovi.

Preoccupazioni concernenti la correttezza formale dell'intervento più che le scelte di merito da esso prospettate possono essere considerate anche quelle espresse dalla I Commissione affari costituzionali della Camera nel proprio parere del 12 marzo 2003: in esso, in particolare, si segnala l'opportunità di «qualificare come principi fondamentali tutti quelli compresi nel capo I»; e di «prevedere che il meccanismo della “cedevolezza” delle norme statali dinanzi a quelle regionali si applichi alle sole disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore» della riforma costituzionale del 2001 (una critica alla ultra-attività temporale della norma rispetto ai suoi limiti ordinari). Questi suggerimenti non troveranno peraltro seguito nell'esame parlamentare, e i «difetti» del disegno di legge rimarranno immutati nel testo definitivo.

<sup>(12)</sup> Si vedano gli interventi dei deputati Butti (AN), in Commissione il 29 gennaio 2003, e Carbonella (DS-U), Bulgarelli (Misto-Verdi-*l'Ulivo*), Meroli (AN) e Lusetti (MARGH-U), in Aula il 17 marzo 2003.

<sup>(13)</sup> Le disposizioni introdotte sono state infatti sostanzialmente condivise da alcuni settori dell'opposizione (i parlamentari della Margherita e dell'UDEUR si asterranno nella votazione sull'articolo 7 in Aula alla Camera, il 1° aprile 2003), mentre altri hanno criticato il merito di alcune scelte, proponendo interventi alternativi o integrativi: si vedano gli interventi dei deputati Lusetti (MARGH-U), che il 4 marzo 2003, all'indomani dell'adozione del testo unificato che aveva inserito le nuove disposizioni in materia, sottolinea «l'opportunità di favorire maggiormente l'emittenza locale, attraverso la possibilità di interconnessione e la raccolta pubblicitaria»; Mazzuca Poggiolini (gruppo Misto), che il 5 marzo 2003 sollecita l'approvazione dei propri emendamenti volti a «prevedere maggiore equità rispetto alle penalizzazioni frequentemente subite dalle emittenti locali»; Bulgarelli (Misto-Verdi-U), che in Aula, il 17 marzo 2003, sottolinea l'esigenza di interventi a favore dell'emittenza locale a carattere comunitario e *non profit*.

<sup>(14)</sup> Un testo presentato alla Camera prima in Commissione (emendamento 7.127 Maccanico, discusso il 5 marzo 2003), poi in Assemblea, da parte del gruppo della Margherita, e quindi ripreso al Senato – con alcune modifiche – anche da altri gruppi di opposizione (si vedano gli emendamenti Falomi 3.1, Dentamaro 3.2 e D'Andrea 3.3 in Commissione, discussi l'11 giugno 2003, e D'Andrea

7.2, discusso il 18 giugno 2003; e gli emendamenti 3.1 e 3.0.301 Falomi e 7.2 D'Andrea, discussi in Aula il 9 luglio 2003).

<sup>(15)</sup> Ad esempio, nella seduta delle Commissioni del 5 marzo 2003, i deputati Lusetti e Carra, cofirmatari dell'emendamento in oggetto, ne raccomandano l'approvazione, ma allo stesso tempo dichiarano la disponibilità del loro gruppo a un confronto «non ideologico» sui contenuti dell'articolo 7 proposto dalla maggioranza ed esprimono esplicitamente apprezzamento per alcune delle disposizioni da esso introdotte. Si vedano anche gli interventi dei deputati Giulietti e Rognoni (DS-U), nella medesima seduta e in Aula, il 1° aprile 2003, nonché, in sede di esame degli emendamenti presso la Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato, dei senatori D'Andrea (MARGH-U), Donati (Misto-Verdi-U), Paolo Brutti e Falomi (DS-U), il 18 giugno 2003.

<sup>(16)</sup> Quelli dei deputati Panattoni (DS-U), nella seduta dell'Assemblea del 1° aprile 2003 – che esprime anche la previsione, poi non confortata dai fatti, che le nuove norme saranno immediatamente impugnate dalle regioni –, e Maccanico (MARGH-U), durante la seconda lettura alla Camera, il 25 settembre 2003, e del senatore Lauria (MARGH-U), nella seduta del 16 luglio 2003.

<sup>(17)</sup> Da parte della Commissione lavori pubblici e comunicazioni, il 19 luglio 2003, tramite l'approvazione di un emendamento del senatore Fabris (Misto-UDEUR) (emendamento 13.7). La norma in oggetto diventerà il comma 2 dell'articolo 13 della legge.

<sup>(18)</sup> Emendamento 19.2 Donati, discusso in Commissione il 26 giugno 2003; emendamenti 19.703 D'Andrea, 19.2 Donati e 19.704 Falomi, discussi in Aula il 16 luglio 2003.

<sup>(19)</sup> Si veda ad esempio l'intervento del deputato Caparini in sede di dichiarazione di voto finale all'esito della prima lettura alla Camera (seduta del 3 aprile 2003).

<sup>(20)</sup> Si vedano l'intervento del deputato Butti (AN) (in Commissione, il 29 gennaio 2003) e, al Senato, l'emendamento 6.25, discusso il 18 giugno 2003, del senatore Fabris (Misto-UDEUR).

<sup>(21)</sup> Si veda l'intervento del deputato Cardinale (MARGH-U), in Aula, il 17 marzo 2003.

<sup>(22)</sup> Presentati dapprima presso la Commissione lavori pubblici e comunicazioni, poi in Aula, dai senatori D'Andrea (MARGH-U), Donati (Misto-Verdi-U) e Petruccioli (DS-U) (subemendamenti 20.100/3 e 20.100/4, emendamenti 20.5, 20.6 e 20.26, discussi in Commissione il 2 luglio 2003, emendamenti 20.5, 20.202, 20.743, 20.219, 21.6, discussi in Aula il 17 luglio 2003). Si veda anche l'intervento del senatore Scalera (MARGH-U), in sede di dichiarazione di voto sull'articolo 20 in Aula, il 17 luglio 2003, che collega direttamente la riforma del titolo V della Costituzione con l'esigenza di garantire una rappresentanza delle regioni nel consiglio di amministrazione.

<sup>(23)</sup> Doppio perché nel conferire la relativa delega è stato previsto che, dopo l'espressione dei pareri della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,

le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e del Parlamento sulla prima versione del testo, esso fosse ad essi ritrasmeso per valutare le modifiche che il Governo intendeva introdurre e verificare il grado di accoglimento delle rispettive richieste, prima di procedere alla definitiva emanazione.

(<sup>24</sup>) Si vedano gli atti del Governo sottoposti al parere parlamentare n. 453 e n. 505, XIV legislatura.

(<sup>25</sup>) In questo caso, in particolare, il riferimento è ai pareri favorevoli con osservazioni resi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nelle sedute rispettivamente del 26 aprile e del 5 luglio 2005.

(<sup>26</sup>) Tra le richieste in oggetto merita in particolare segnalare in questa sede quella che rinvia alla prospettata opportunità di «coinvolgere le regioni nel procedimento di autorizzazione ministeriale alle diffusioni interconnesse, qualora l'ambito interessato da tali diffusioni sia inferiore a quello nazionale, anche nella forma della comunicazione o del previo parere o in altra modalità conforme al principio di leale collaborazione» – si noti che il mancato recepimento di questa richiesta conferma l'atteggiamento abbastanza rigido di negazione di qualsiasi coinvolgimento delle regioni nelle questioni non strettamente afferenti all'ambito intraregionale.

(<sup>27</sup>) Le Commissioni riunite cultura e trasporti, alla Camera, con i pareri espressi rispettivamente il 12 maggio (sulla prima versione) e il 27 luglio 2005 (sulla seconda), e la Commissione lavori pubblici e comunicazioni, al Senato, con i pareri del 5 maggio e del 27 luglio 2005.

(<sup>28</sup>) Si vedano, in questo secondo senso, le condizioni 4) e 5) e l'osservazione *d*) del primo parere e l'osservazione *c*) del secondo parere delle Commissioni riunite cultura e trasporti della Camera.

(<sup>29</sup>) Si veda la condizione 1) del parere delle Commissioni della Camera del 19 luglio, che chiede l'inserimento di un comma aggiuntivo all'articolo 5 dello schema di decreto legislativo, con cui si preveda che «fatto salvo quanto previsto per la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici, anche economici, le società a prevalente partecipazione pubblica e le aziende e istituti di credito non possono, né direttamente né indirettamente, anche attraverso società controllate o collegate, essere titolari di concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva, di licenze di operatori di rete e di autorizzazioni per fornitori di contenuti».

(<sup>30</sup>) A ciò si aggiunge solo l'espresso richiamo al ruolo di collaborazione dei CORECOM con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, precedentemente segnalato, che si limita peraltro sostanzialmente a confermare quanto già previsto dalla disciplina previgente.

(<sup>31</sup>) Assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione e polizia locale, nel disegno di legge n. 1187; le stesse, più «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», nel disegno di legge n. 2544.

(<sup>32</sup>) Si vedano ad esempio gli accenni alla questione nel corso dell'audizione del professor Cerulli Irelli, svoltasi il 5 febbraio 2003, nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali della Camera ai fini dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge sulla «*devolution*».

(<sup>33</sup>) Si veda ad esempio l'intervento del deputato D'Alia (UDC) nella seduta della I Commissione della Camera del 14 luglio 2004.

(<sup>34</sup>) Per la maggioranza si vedano in particolare gli emendamenti La Malfa 34.14 e 34.15, Giudice 34.19 e D'Alia 34.49; per l'opposizione, l'emendamento Bressa ed altri 34.35 (sottoscritto da deputati di tutti i gruppi di opposizione), nel resoconto sommario della seduta del 7 luglio 2004 della I Commissione della Camera dei deputati. Tra di essi, si può segnalare che il primo emendamento del deputato La Malfa (gruppo Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI), sostitutivo dell'intero articolo 117, oltre a riportare numerose materie, tra cui quella in oggetto, alla competenza esclusiva dello Stato, assoggettava tutte le altre alla competenza concorrente di Stato e regioni, eliminando ogni spazio di competenza regionale esclusiva, sia residuale (come nel testo vigente) sia tassativa (come nell'originario articolo 117 e, in qualche misura, nel modello della «*devolution*»).

(<sup>35</sup>) Si vedano in tal senso i riferimenti alla questione negli interventi, nel corso della discussione generale, del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Castelli (seduta del 13 settembre 2004) e del deputato Saponara (FI) (15 settembre) e, in occasione della discussione dell'articolo modificativo dell'articolo 117, dei deputati Perrotta (FI) (21 settembre), Carrara (AN) (22 settembre), Tabacci (UDC) (23 settembre) e, per l'opposizione, Pierluigi Mantini (MARGH-U) (28 settembre).

(<sup>36</sup>) Si vedano gli emendamenti 34.106 Pacini, 34.122 Tabacci ed altri e 34.35 Bressa ed altri.

(<sup>37</sup>) Emendamento 34.200 Elio Vito, Anedda, Volontè, Cè, La Malfa, Moroni.

(<sup>38</sup>) I gruppi di opposizione esprimeranno voto contrario sull'emendamento, ma la decisione di riportare alla competenza esclusiva dello Stato la materia delle comunicazioni appare invece sostanzialmente condivisa da tutte le forze politiche: si veda, esplicitamente in tal senso, il 28 settembre 2004, la dichiarazione di voto contrario del deputato Mantini a nome del gruppo della Margherita sull'articolo, in cui, nel quadro di un giudizio sostanzialmente negativo sul nuovo assetto dell'articolo 117, che rappresenterebbe un'involuzione rispetto alla riforma del 2001, si riconosce peraltro la positività dei correttivi riguardanti «le grandi reti strategiche di trasporti, le telecomunicazioni nazionali, l'ordinamento delle professioni intellettuali, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia». L'orientamento prevalentemente favorevole, rispetto a questa scelta, da parte di tutti i gruppi trova conferma anche nella successiva lettura al Senato: si veda ad esempio l'intervento del senatore Cavallaro (MARGH-U) (I Commissione, 10 novembre 2004), anche se si avanzano poi alcune proposte volte a meglio specificare l'ambito della ripartizione della materia tra Stato e regioni – si veda in proposito, in particolare, l'emendamento del senatore Mancino ed

altri, presentato sia in Commissione sia in Aula (39.27, in allegato al resoconto sommario della seduta della I Commissione del 2 dicembre), volto a specificare che la competenza esclusiva dello Stato dovrebbe riguardare «emittenza in ambito nazionale, ordinamento delle comunicazioni elettroniche; pluralismo dell'informazione; editoria».

(<sup>39</sup>) Doc. I, n. 5, nella serie dei documenti della Camera dei deputati.

(<sup>40</sup>) I pareri sulle due versioni del testo unico sono stati resi rispettivamente il 16 dicembre 2004 e il 30 giugno 2005.

(<sup>41</sup>) Altre richieste riguardano problemi specifici attinenti alle regioni e province a statuto speciale o aspetti prevalentemente formali.

(<sup>42</sup>) Disponibilità che condurrà il Governo a introdurre nel testo definitivo del testo unico un comma aggiuntivo all'articolo 41, in cui si specifica che le regioni possono modificare la ripartizione delle risorse da esse destinate a finalità di pubblicità istituzionale tra i diversi soggetti riservatari (emittenti locali e giornali quotidiani e periodici) ai sensi del medesimo articolo 41. Una piccola vittoria per le regioni, che si traduce – lo si noti a margine – in un piccolo «strappo» nei confronti del Parlamento, considerato che la disposizione in oggetto è del tutto innovativa, sia rispetto alla legislazione previgente, sia rispetto alle due versioni del testo unico trasmesse alle Camere; così che tale disposizione è in realtà rimasta sottratta all'esame parlamentare.

(<sup>43</sup>) Se si tengono presenti le prese di posizione di principio circa il «nuovo contesto di centralità del potere legislativo regionale» nel settore dei *mass media* che avrebbe dovuto caratterizzare la disciplina della materia, secondo l'impostazione originaria della loro posizione, come illustrata in occasione dell'audizione parlamentare sul disegno di legge che diventerà la legge n. 112 del 2004 (vedi *supra*, paragrafo 1.3).

(<sup>44</sup>) Si veda la sentenza n. 249 del 2005 della Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia autonoma di Trento (che verrà peraltro deciso nel senso della non fondatezza della questione).

(<sup>45</sup>) Le principali sentenze da prendere in considerazione sono le seguenti: la n. 303 del 25 settembre-1° ottobre 2003, nel giudizio di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta «legge obiettivo») e di altri provvedimenti ad essa connessi, promosso da diverse regioni; la n. 307 del 1°-7 ottobre 2003, nel ricorso dello Stato contro diverse leggi regionali in materia di «elettrosmog»; la n. 312 del 2-15 ottobre 2003, nel ricorso dello Stato contro alcune disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano che prevedono la stipula di convenzioni con emittenti radiotelevisive e la composizione del comitato provinciale di controllo sulle comunicazioni; la n. 324 del 15-29 ottobre 2003, nel ricorso dello Stato contro alcune norme della legge della Regione Campania 1° luglio 2002, n. 9, in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva; la n. 167 del 7-11 giugno 2004, nel ricorso dello Stato contro disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30, in materia di localizzazione degli impianti radiotelevisivi e telefonici; la n. 151 del 4-12 aprile 2005, nel ricorso della Regione Emilia-Romagna contro al-

cune disposizioni della legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) in materia di contributi per l'acquisto di *decoders* per la ricezione di trasmissioni digitali e di provvidenze statali in favore di emittenti locali e imprese editrici; la n. 336 del 14-27 luglio 2005, nel ricorso delle Regioni Toscana e Marche in relazione a una molteplicità di disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003); la n. 103 dell'8-17 marzo 2006, nel ricorso dello Stato contro leggi regionali in materia di elettroinquinamento.

(46) La sentenza n. 307 del 2003, relativa a una serie di leggi regionali in materia di impianti di telecomunicazione, impugnate dinanzi alla Corte dallo Stato, volte nel loro insieme a introdurre limiti alle emissioni elettromagnetiche più stringenti rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale. Sostanzialmente, si afferma che in via generale compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, la fissazione delle soglie di esposizione, vale a dire la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione; mentre spetta alla competenza delle regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti di comunicazione e quindi l'indicazione degli «obiettivi di qualità» consistenti in criteri localizzativi degli impianti stessi.

(47) Nel caso di specie, i valori-soglia di esposizione ai campi elettromagnetici sono inderogabili per le regioni non solo in senso ampliativo (secondo la *ratio* propria della loro finalità diretta di tutela della salute e dell'ambiente), ma anche in senso restrittivo; e questo perché «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

(48) In particolare, con la sentenza n. 336 del 2005, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero capo V del codice, relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica, che prevede la disciplina del procedimento per l'autorizzazione all'installazione degli impianti: tale disciplina, pur avendo carattere dettagliato, autoapplicativo e non cedevole, è stata considerata legittima in forza del suo carattere recettizio rispetto alla disciplina comunitaria che, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, nel caso di specie avrebbe determinato «una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio», imponendo, ai fini del rispetto dei canoni comunitari di tempestività e non discriminazione, un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un procedimento unitario sull'intero territorio nazionale, caratterizzato da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi.

Quanto alle altre sentenze, si può ricordare che la sentenza n. 303 del 2003, che ha tra l'altro dichiarato interamente incostituzionale il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante disposizioni volte ad accelerare la realizza-

zione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, mentre fornisce importanti elementi di riflessione di carattere generale (al proposito, si veda subito sotto), sotto lo specifico profilo della materia qui in oggetto offre poche indicazioni concrete: infatti, la pronuncia di incostituzionalità del decreto legislativo nel suo complesso non è legata a una specifica valutazione delle eventuali lesioni delle competenze legislative attribuite alle regioni dall'articolo 117 in questa materia, ma a un vizio di «eccesso di delega». La sentenza n. 324 del 2003, nel dichiarare l'incostituzionalità di alcune norme di una legge regionale della Campania, ne censura non il contrasto con eventuali principi fondamentali della legislazione statale, ma l'indeterminatezza con cui attribuisce competenze incisive in questo campo al potere regolamentare della giunta regionale, in violazione del principio di legalità sostanziale dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Nella sentenza n. 167 del 2004, le norme di una legge regionale dell'Emilia-Romagna, contestate dallo Stato per il loro contrasto con i «principi fondamentali» fissati dal decreto legislativo n. 198 del 2002, non vengono valutate nel merito, in considerazione della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale decreto legislativo.

(<sup>49</sup>) La sentenza in oggetto ha affrontato la questione della legittimità delle norme della legge 21 dicembre 2001, n. 443, nota come «legge obiettivo», e dei provvedimenti che ad essa si ricollegano (l'articolo 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha modificato la «legge obiettivo», e il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, che ad essa ha dato attuazione generale, oltre che il già citato decreto legislativo n. 198 del 2002, che la attuava nello specifico campo delle telecomunicazioni), che disciplinano l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione del paese: una materia, disciplinata talora nel dettaglio e con attribuzione di compiti amministrativi allo Stato, non direttamente riconducibile a nessuna di quelle elencate nel secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e riferibile invece ad alcune di quelle di legislazione concorrente (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia). In questo quadro, l'argomentazione della Corte porta a concludere nel senso della complessiva legittimità delle norme impugnate, nella misura in cui esse assicurano un adeguato coinvolgimento delle regioni nella procedura decisionale volta alla concreta individuazione delle opere da realizzare. Su queste basi, gran parte delle contestazioni delle regioni vengono rigettate, salvo quelle relative a norme che attribuivano competenze regolamentari allo Stato. Con intervento additivo, poi, vengono censurate determinate disposizioni nella parte in cui non prevedono l'«adeguato coinvolgimento» delle regioni (come l'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 190 del 2002, dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale sia integrata da componenti designati dalle regioni interessate).

(<sup>50</sup>) Un indirizzo che trova forse la sua applicazione più estesa in occasione del giudizio di legittimità sul decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, recante

riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche (sentenza n. 285 del 2005), in cui la Corte procede a una sistematica «riscrittura» del testo emanato dal Governo, che disciplina organicamente la materia e gli interventi per lo sviluppo del settore – sentenza che appare meritevole di segnalazione anche per la contiguità tra la materia della cinematografia e quella dell'emittenza radiotelevisiva. In essa si respingono in primo luogo le argomentazioni dello Stato volte a giustificare la disciplina in oggetto in rapporto: 1) alla competenza esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» – ricordando come tale titolo di legittimazione legislativa possa essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione; e 2) alla assunta sopravvivenza della categoria dell'«interesse nazionale», per cui si potrebbe riconoscere alle regioni soltanto una competenza residuale, relativa alle attività culturali di mero interesse regionale – ravvisandone il contrasto non solo con l'articolo 117, ma anche con i requisiti che devono essere rispettati per la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative da parte dello Stato. Si riconosce peraltro che il livello di governo regionale appare strutturalmente inadeguato a soddisfare, da solo, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico, e si conclude pertanto (analogamente a quanto già stabilito in merito al fondo unico per lo spettacolo nella sentenza n. 255 del 2004) che, «almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative, devono essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, ma con modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le regioni». Si evidenzia quindi come il legislatore statale, in tali situazioni, può realizzare una pluralità di modelli istituzionali tutti potenzialmente conformi ai principi del titolo V e che, nel caso concreto, la Corte deve intervenire per assicurare almeno quel livello di coinvolgimento indispensabile per ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e regioni tutti i poteri di tipo normativo o programmatico che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali. Di qui l'adozione di una sentenza additiva che «introduce» nel testo, sulla base di una disamina delle fattispecie concretamente trattate dal decreto, di volta in volta l'intesa ovvero il parere della Conferenza Stato-regioni o ancora la partecipazione di rappresentanti da essa designati ad organismi amministrativi.

<sup>(51)</sup> Nella prospettazione dello Stato le disposizioni avrebbero consentito alla Provincia di stipulare convenzioni solo con enti radiotelevisivi stranieri, con alterazione delle condizioni della concorrenza (per la mancata indicazione di qualsiasi criterio o regola attinenti alla procedura della contrattazione) e con violazione del principio del pluralismo (per la mancanza di adeguate garanzie in ordine alla predisposizione dei programmi oggetto delle convenzioni). Sotto questo profilo la questione viene definita nel senso della legittimità delle norme impugnate più che altro sulla base della considerazione che in realtà esse non precludono la possibilità che la convenzione sia stipulata con altri soggetti pubblici o privati nazionali o esteri, né comportano che la convenzione stessa possa – pur

in mancanza di un espresso richiamo – derogare alle comuni regole che disciplinano i contratti ad evidenza pubblica, a tutela appunto della concorrenza.

(<sup>52</sup>) Altre contestazioni dell'Avvocatura dello Stato si appuntavano invece sulla norma (articolo 2, comma 2, della legge provinciale n. 6 del 2002) che attribuisce alla giunta provinciale il potere di nomina, oltre che del presidente, anche del vicepresidente del comitato provinciale per le telecomunicazioni, stabilendo che essi «devono appartenere a gruppi linguistici diversi». L'argomentazione dello Stato muoveva, da una parte, anche in questo caso dall'affermazione che «la garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nelle procedure di elezione e, attraverso di esse, anche la garanzia delle minoranze linguistiche rientrerebbero nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, competente, tra l'altro a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; e, dall'altra, dal fatto che la suddetta disposizione derogherebbe al «principio generale» previsto dall'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (secondo cui solo il presidente dei CORECOM può essere nominato dalla giunta, mentre tutti gli altri membri devono essere eletti dal consiglio). La Corte ha al proposito stabilito che la norma è legittima, essendo volta a garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche locali, in conformità ai principi statutari propri della Provincia.

(<sup>53</sup>) Tra i principali interventi sull'argomento si vedano: ANZON A., *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003; CARETTI P., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; CARETTI P., *Diritto dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 2004; CARLONI E., «L'ordinamento della comunicazione dopo la (e alla luce della) riforma del titolo V della Parte II della Costituzione», in *Diritto pubblico*, 2002, p. 1014 ss.; NIRO R., «L'ordinamento della comunicazione nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della leale collaborazione (fra passione e ragione)», in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3096 ss.; PACE A., «L'ordinamento della comunicazione», in *Dir. pubbl.*, 2004; RUGGERI A., «Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali», in *Consulta Online (www.giurcost.org)*; STANCATI P., «La inclusione della materia "ordinamento della comunicazione" nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di pensiero «regionalizzata» e del "federalismo dell'informazione"», in *Giur. cost.*, 2005, p. 721 ss.; VALASTRO A., «Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del titolo V», in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali - Scritti in memoria di Paolo Barile*, CEDAM, Padova 2003, p. 860 ss.

(<sup>54</sup>) Sui possibili significati e sulla ricostruzione della portata del riferimento all'ordinamento della comunicazione, si veda CARLONI E., *op. cit.* ANZON A., *op. cit.*, evidenzia la difficoltà di applicare il concetto stesso di «materia» alla formula in questione, per la radicale diversità dei profili che i settori ad essa riconducibili presentano anche al proprio interno.

(<sup>55</sup>) O in cui comunque l'intervento anche legislativo delle regioni non può esplicitarsi tramite una regolamentazione sostanziale delle situazioni giuridiche coinvolte: si veda *infra* quanto esposto in materia di editoria.

(<sup>56</sup>) «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono *inviolabili*. La loro *limitazione* può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla *legge*».

(<sup>57</sup>) Parimenti vengono escluse dalla materia «ordinamento della comunicazione» anche altre forme di manifestazione pubblica del pensiero, quali le attività cinematografiche e di spettacolo dal vivo, che peraltro sono comunque da ricondurre alla legislazione concorrente di Stato e regioni in forza dell'inclusione, nell'articolo 117, terzo comma, della materia «promozione e organizzazione di attività culturali».

(<sup>58</sup>) Emerso con sempre maggiore chiarezza, a livello nazionale e comunitario, negli ultimi anni: si pensi alla legge n. 249 del 1997, con l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le cui competenze regolatorie si estendono appunto su entrambi tali settori; alle direttive comunitarie recepite con il codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003; e anche all'ampia definizione del sistema integrato delle comunicazioni (SIC) data dalla stessa legge n. 112 del 2004.

(<sup>59</sup>) Si veda al proposito CARETTI P., *Diritto dell'informazione*, *op. cit.*

(<sup>60</sup>) Come detto, analogamente al ragionamento sopra riassuntivamente esposto in ordine all'editoria, si rileva cioè che anche per il mezzo radiotelevisivo gli unici limiti che possono essere legittimamente imposti attengono ad ambiti (sicurezza dello Stato, ordine pubblico, ordinamento civile e penale) rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, e anche da parte di questo attivabili solo con grande cautela. In questo contesto, l'intervento delle regioni non potrebbe che risolversi in un'attenuazione delle libertà che devono essere garantite in questo campo. On particolare Stancati afferma ad esempio: «Ciò che deve sempre paventarsi, allorché si ha a che fare con la disciplina di un diritto di libertà, è la eventualità che – in termini di garanzie – solo in astratto alla distribuzione e parcellizzazione delle competenze (normative e amministrative) corrisponda un reale più esteso esercizio delle facoltà spettanti al soggetto privato titolare del diritto stesso. [...] Laddove la legislazione regionale si “appropri” dell'ambito qui considerato – cosa, peraltro, già avvenuta, seppur non in termini irrimediabili – ed ampli progressivamente la propria azione di regolamentazione e “di governo” in confronto ai modi d'esercizio dei diritti di libertà in discorso, è giocoforza ritenere che in tale azione [...] prevalga l'intento di introdurre nuove regole e nuovi e più pervasivi processi *lato sensu* conformativi (*op. cit.*, p. 735). Nel senso della riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato di qualsiasi limitazione o conformazione dei contenuti della comunicazione radiotelevisiva, si vedano anche ANZON A., *op. cit.*, e RUGGERI A., *op. cit.*

(<sup>61</sup>) In tal senso ancora STANCATI P., *op. cit.*, p. 741, in relazione alle previsioni dello statuto regionale del Piemonte, che all'articolo 12, comma 3, statuisce che: «La Regione favorisce e tutela il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione e garantisce i diritti degli utenti», formula di cui si lamenta l'attitudine protezionistica, che sarebbe testimoniata sia dall'utilizzo del verbo «tutela», sia dal riferimento alla garanzia dei diritti degli utenti (ad essere preservati da pro-

grammi potenzialmente dannosi?), più che al diritto di libera manifestazione del pensiero. Altri accenni alla questione della comunicazione o dell'informazione sono contenuti, tra gli statuti già approvati, in quelli delle Regioni Umbria, Lazio, Toscana (in termini simili a quelli del Piemonte) e Calabria (quest'ultimo, più specificamente, include nell'articolo relativo ai principi e alle finalità «la valorizzazione e la disciplina del sistema locale delle comunicazioni, al fine di garantirne il pluralismo e la concorrenza» (articolo 2, comma 2, lettera *u*)).

(62) In tal senso NIRO R., *op. cit.*, che evidenzia che il nuovo assetto consente e anzi in un certo senso impone alle regioni di approntare gli strumenti idonei ad assicurare l'ampliamento e l'adattamento alle realtà regionali del pluralismo informativo.

(63) Si veda PACE A., *op. cit.*

(64) La stessa latitudine che il concetto di «principio fondamentale» ha finito per assumere nella giurisprudenza della Corte appare in definitiva orientata a consentire una valutazione in concreto, anche in relazione alle temporanee esigenze dei singoli settori e in qualche misura alle stesse aspettative e priorità dei soggetti istituzionali coinvolti, della più corretta individuazione del punto di equilibrio tra istanze unitarie e istanze regionaliste.

(65) Si vedano *supra* le sentenze richiamate alla nota 50.

(66) Articolazione della società in una o più sedi nazionali e in sedi in ciascuna regione o provincia autonoma; valorizzazione e potenziamento dei centri di produzione decentrati; obbligo di dedicare una quota delle ore di programmazione e del canone di abbonamento alla trasmissione di contenuti in ambito regionale; attribuzione dell'autonomia finanziaria e contabile alle sedi regionali.

(67) Si vedano *supra* i paragrafi 1.3 e 1.4, rispettivamente in relazione alle richieste delle regioni e agli emendamenti cui si fa riferimento.

(68) L'opinione che una corretta applicazione dei criteri definiti dalla Corte costituzionale in merito alle materie avocate allo Stato «in sussidiarietà» comporterebbe «quanto meno» forme di partecipazione delle regioni alla nomina degli organi di gestione della RAI è stata sostenuta ad esempio da Paolo Caretti.

(69) Articolo 16, comma 12, della legge n. 223 del 1990, per quanto riguarda le tradizionali concessioni «analogiche», attualizzato al nuovo contesto «digitale» dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, che testualmente recita: «fatto salvo quanto previsto per la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici, anche economici, le società a prevalente partecipazione pubblica e le aziende ed istituti di credito non possono, né direttamente né indirettamente, essere titolari di titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di fornitore di contenuti».

(70) La norma trovava una sostanziale giustificazione nel vecchio contesto tecnologico e costituzionale in relazione alla «scarsità» della risorsa «radiofrequenze» e alla «supremazia» dello Stato sugli altri enti esponenziali. In ordine

alla legittimità costituzionale di interventi volti più o meno direttamente a fornire agli enti territoriali propri spazi di espressione diretta sui mezzi radiotelevisivi si veda anche quanto sopra detto illustrando la sentenza n. 312 del 2003, in cui la Corte costituzionale ha ribadito la legittimità costituzionale delle norme che abilitano la Provincia autonoma di Bolzano a stipulare apposite convenzioni con enti o altri operatori televisivi per la produzione di programmi di interesse provinciale.

(71) Oltre ai canali satellitari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, merita ricordare che da alcuni anni è in funzione, in via sperimentale, un canale via cavo del Comune di Siena, mentre più recentemente il Comune di Firenze ha avviato la trasmissione periodica di programmi tramite *web tv*. Una strada, quest'ultima, che sembrerebbe intenzionato ad imboccare anche il Comune di Roma.

(72) In Germania, come già accennato, la competenza legislativa sui «contenuti» radiotelevisivi spetta in esclusiva ai Laender, che la esercitano – per i profili da trattare necessariamente a livello nazionale – tramite accordi che conducono a provvedimenti approvati in identico testo da ciascuno di essi; nel Regno Unito l'apporto delle realtà locali (in questo caso, le nazioni che la compongono) si realizza tramite l'ampio contributo delle produzioni realizzate dalle sedi regionali della BBC, che costituiscono almeno un terzo della programmazione complessiva nazionale; nei Paesi Bassi esistono tredici emittenti regionali indipendenti dalla televisione pubblica nazionale, finanziate obbligatoriamente dai governi locali, la cui programmazione è dedicata per metà a programmi di informazione, culturali ed educativi e per metà a programmi di informazione istituzionale; in Danimarca esistono emittenti regionali indipendenti, il cui consiglio di amministrazione è eletto da organizzazioni sociali di vario genere, che possono trasmettere solo programmi informativi o culturali e offrire servizi informativi ed educativi.

(73) Non solo quello del diretto ingresso sulla scena radiotelevisiva, ma anche quello della crescita della loro importanza come soggetti regolamentatori dell'emittenza locale, di carattere commerciale, informativo o comunitario, come pure l'effettiva attivabilità dei contratti di servizio regionale con la RAI e della definizione degli «ulteriori compiti di servizio pubblico in ambito locale».



## Annamaria Riezzo

### *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*

1 - Introduzione; 2 - Il bicameralismo nei lavori dell'Assemblea costituente; 2.1 - Il dibattito relativo all'adozione di un sistema bicamerale; 2.2 - Il dibattito sul procedimento legislativo bicamerale; 2.2.1 - I lavori presso la II Sottocommissione e la Commissione per la Costituzione; 2.2.2 - La discussione in Assemblea; 3 - La genesi della disciplina della *navette* nei Regolamenti parlamentari; 4 - La disciplina regolamentare della *navette*: inquadramento generale; 5 - La disciplina della fase di esame in Commissione; 5.1 - L'assegnazione dei progetti di legge rinviati dal Senato; 5.1.1 - L'assegnazione dei progetti di legge in sede consultiva; 5.2 - L'esame in sede referente; 5.2.1 - Eventuali limiti all'istruttoria legislativa; 5.2.2 - L'abbinamento di altre proposte di legge; 5.2.2.1 - Il caso della legge n. 277 del 2002; 5.3 - La conclusione dell'esame in sede referente: le relazioni di minoranza; 6 - La disciplina della fase di esame in Assemblea; 6.1 - Aspetti procedurali propedeutici all'esame in Assemblea: iscrizione nel calendario dei lavori; 6.2 - L'ammissibilità di questioni incidentali sostanziali; 6.3 - La discussione sulle linee generali; 6.4 - La fase deliberativa: l'esame degli articoli e degli emendamenti. Rapporto con l'espressione regolamentare «modificazioni apportate dal Senato»; 6.4.1 - Le valutazioni sui limiti di ammissibilità degli emendamenti; 6.4.1.1 - Il problema dell'ammissibilità dei maxiemendamenti; 6.4.2 - Alcuni profili procedurali relativi alle votazioni: la votazione per parti separate; 6.4.3 - Le deroghe al principio della «doppia conforme»; 6.5 - L'esame degli ordini del giorno; 7 - Considerazioni conclusive.

#### 1 - *Introduzione*

Nel dibattito in materia di riforme costituzionali in corso in Italia da più di un ventennio uno dei principali oggetti di discussione – o, si oserebbe dire, uno dei principali indiziati di colpevolezza per i limiti di funzionamento del nostro sistema costituzionale <sup>(1)</sup> – è senza dubbio individuabile nel bicameralismo <sup>(2)</sup>, così come configurato dalla Carta costituzionale del 1948.

Oltre alle proposte avanzate in sede dottrinarie, infatti, gran parte dei progetti organici di riforma costituzionale elaborati in ambito parlamentare e susseguitisi nel corso di questi anni, compreso da ultimo il testo di legge costituzionale di modifica della parte II della Costituzione approvato in via definitiva dalle Camere nella XIV legislatura e sottoposto, il 25 e 26 giugno 2006, con esito negativo, a referendum confermativo ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, hanno previsto incisivi interventi di modifica dell'assetto bicamerale vigente, procedendo, in varia misura, ad una differenziazione sia della struttura delle Camere sia dei loro poteri.

Costituisce oggetto dell'indagine svolta nell'ambito del presente lavoro un istituto intrinsecamente collegato alla forma del bicameralismo perfetto vigente in Italia – del quale costituirebbe un corollario <sup>(3)</sup> – ed in particolare alla previsione dell'articolo 70 della Costituzione, secondo la quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere, e cioè la *navette*.

Tale espressione indica quella particolare fase del procedimento legislativo che si verifica quando una Camera sia chiamata a riesaminare un progetto di legge, da essa già approvato e rinviato dall'altro ramo del Parlamento, in quanto sia stato da quest'ultimo modificato <sup>(4)</sup>.

In particolare, saranno oggetto di specifico esame le peculiarità procedurali che vengono a contraddistinguere tale fase del procedimento legislativo, la massima parte delle quali definitesi sulla scorta di prassi che hanno provveduto a specificare la portata delle sintetiche previsioni normative contenute al riguardo nei Regolamenti delle due Camere.

Le norme che, nei Regolamenti dei due rami del Parlamento, provvedono a disciplinare il procedimento di *navette* si concentrano, infatti, nelle disposizioni contenute, per la Camera, all'articolo 70, comma 2, e per il Senato, all'articolo 104. Le due norme sono analoghe, ma non perfettamente identiche: la prima prevede che i progetti già approvati e rinviati dal Senato siano riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti; la seconda, invece, stabilisce che, se un disegno di legge approvato dal Senato è poi emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati.

Accanto a queste, vi sono poi specifiche disposizioni che, riguardo a singoli aspetti del procedimento legislativo, pongono espressamente un regime speciale, derogatorio rispetto a quello generale: si pensi, ad esempio, all'articolo 23, comma 5, secondo periodo, del Regolamento della Camera, che – in tema di programmazione dei lavori dell'Assemblea – per i progetti di legge esaminati dalla Camera a norma dell'articolo 70, comma 2, ed analogamente ad altri casi ivi indicati, contempla la possibilità di avviare la discussione in Assemblea derogando all'ordinario termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente previsto dall'articolo 81.

Prima di inoltrarci nell'esame di questi profili, vale la pena tuttavia dar conto della genesi, in seno all'Assemblea costituente, del bicamera-

lismo perfetto con particolare riferimento al dibattito relativo al procedimento legislativo bicamerale, nonché di quella dello stesso istituto della *navette* nei Regolamenti parlamentari, all'indomani dell'entrata in vigore nel 1948 della Carta costituzionale.

## 2 - *Il bicameralismo nei lavori dell'Assemblea costituente*

Come è noto, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, già il quadro costituzionale statutario era stato caratterizzato da una forma di bicameralismo cosiddetto attenuato <sup>(5)</sup>, con la presenza di una Camera di nomina regia (il Senato del Regno) e di una a carattere rappresentativo (la Camera dei deputati), i cui i poteri non erano, tuttavia, del tutto uguali <sup>(6)</sup>. In particolare non era in potere del Senato del Regno provocare una crisi di governo, ma era possibile per esso non approvare un disegno di legge presentato dal Governo ed approvato dalla Camera, con la tacita intesa che, in caso di dissenso tra le due Camere su un intervento legislativo, l'ultima parola sarebbe spettata al corpo elettorale <sup>(7)</sup>.

Quanto all'esercizio del potere legislativo l'articolo 3 dello Statuto albertino prevedeva che il potere legislativo fosse esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere, formula che sarà sostanzialmente riprodotta – escluso il riferimento al Capo dello Stato – nell'articolo 70 della Costituzione.

Nel periodo di transizione al nuovo ordinamento costituzionale, prima ancora dell'insediamento dell'Assemblea costituente, già la commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (nota come commissione Forti), costituita su iniziativa del Ministro per la costituzione in ottemperanza alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 31 luglio 1945, n. 435 si era pronunciata per il bicameralismo, avanzando una serie di proposte relative alla seconda Camera e affrontando il problema dei rapporti tra i due rami del Parlamento <sup>(8)</sup>.

In seno all'Assemblea costituente, nelle sue diverse sedi (Commissione per la Costituzione e II Sottocommissione per l'organizzazione costituzionale dello Stato, Assemblea plenaria), il tema del bicameralismo impegnò a lungo i costituenti <sup>(9)</sup> sia con riferimento, in generale, all'adozione del sistema bicamerale, sia specificamente con riguardo all'articolazione del procedimento legislativo e alle modalità di risoluzione dei contrasti delle due Camere in ordine alla stesura di un testo legislativo.

## 2.1 - *Il dibattito relativo all'adozione di un sistema bicamerale*

Fin dalle prime fasi dei lavori in seno alla seconda Sottocommissione, incaricata, all'interno della Commissione per la Costituzione, di esaminare i problemi relativi all'organizzazione costituzionale dello Stato, venne manifestata l'opzione per il sistema bicamerale con l'approvazione, nella seduta del 7 settembre 1946, di un ordine del giorno Mortati ed altri, con il quale si riconosceva la necessità dell'istituzione di una seconda Camera, al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale <sup>(10)</sup>. A favore dell'ipotesi monocamerale si pronunciarono gli esponenti dei gruppi comunista e socialista, i quali, una volta rivelatasi prevalente l'opzione bicamerale, affermarono recisamente la necessità che la seconda Camera non fosse «costituita in modo tale da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del Paese ... rispecchiata dalla composizione della prima Camera» <sup>(11)</sup>.

Una volta espressa la preferenza per il sistema bicamerale e passati ad esaminare la questione delle funzioni da attribuire alle due Camere e della loro composizione, la II Sottocommissione, nella seduta del 26 settembre 1946, approvò dapprima un ordine del giorno Leone che riconosceva la parità delle attribuzioni fra le due Camere, e quindi un altro ordine del giorno La Rocca-Grieco, che affermava l'esigenza di una seconda Camera integralmente elettiva, ed infine un ordine del giorno Tosato, per cui la seconda Camera avrebbe dovuto essere eletta su base regionale <sup>(12)</sup>.

Quanto alle principali ragioni <sup>(13)</sup> che rendevano preferibile il sistema bicamerale, secondo quanto indicato da Costantino Mortati nella relazione della II Sottocommissione sul potere legislativo, esse risiedevano essenzialmente nei seguenti argomenti:

- funzione ritardatrice della procedura legislativa al fine della più ponderata valutazione della convenienza politica delle singole leggi, e della loro migliore elaborazione tecnica;
- integrazione della rappresentanza <sup>(14)</sup>;
- assunzione di competenze specifiche <sup>(15)</sup>.

In realtà, come è noto, i sostenitori del bicameralismo si riferiscono anche a ragioni più ampie di quelle testé citate, e che ricomprendono, oltre al miglioramento della legislazione, anche la possibilità di realizzare un controllo più sicuro e profondo della volontà popolare, in forza dell'utilizzazione di diversi sistemi elettorali; un controllo sulla stabilità dell'indirizzo politico generale, grazie alla possibilità di accertare lo stato

dell'opinione pubblica in tempi diversi, laddove le Camere siano elette per differenti durate e per momenti diversi; una garanzia contro i sovvertimenti dell'ordinamento, e cioè la realizzazione di un sistema di equilibrio tra i poteri, di cui il bicameralismo costituisce un pilastro essenziale, e, infine, una relativa stabilità del Governo <sup>(16)</sup>.

Nei successivi passaggi in seno alla Sottocommissione II e alla stessa Commissione per la Costituzione in sede plenaria, si svolse dunque un dibattito assai pregnante, nel quale si confrontarono le diverse opinioni sulla composizione della seconda Camera, incentrate sull'esigenza di rimarcare, da un lato, il carattere di rappresentanza degli interessi delle categorie economico-professionali, e di valorizzarne, dall'altro, la configurazione di rappresentanza territoriale su base regionale. Entrambe le opzioni, peraltro, vedevano l'opposizione delle forze politiche di sinistra <sup>(17)</sup>.

Confermata la piena parità di poteri tra i due rami del Parlamento, si pervenne quindi all'elaborazione di una proposta mediana – contenuta nel progetto di Costituzione presentato all'Assemblea – relativa alla composizione della seconda Camera, denominata Camera dei senatori, i quali per un terzo sarebbero stati eletti dai membri del consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età (art. 55 del progetto). Quanto agli eleggibili l'articolo 56 del progetto indicava alcune categorie particolari, parte delle quali furono riprese in sede di stesura della III disposizione transitoria riguardante la prima composizione del Senato della Repubblica.

Nel corso della discussione in Assemblea plenaria le proposte della Commissione per la Costituzione risultarono sensibilmente modificate.

Vennero respinte sia le proposte avanzate dal gruppo democristiano tese a sviluppare il carattere della seconda Camera quale rappresentante degli «appartenenti alle categorie sociali» (vedi in particolare l'ordine del giorno Piccioni-Moro respinto nella seduta del 23 settembre 1947 <sup>(18)</sup>), nonché le proposte che rilanciavano la configurazione della seconda Camera quale «Camera delle regioni» (vedi in particolare l'ordine del giorno Perassi respinto nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 25 settembre 1947 <sup>(19)</sup>). Nelle giornate successive, proseguendo dunque la discussione e le votazioni, si pervenne quindi all'approvazione del testo degli articoli 57 e 58 della Costituzione, relativi all'elezione del Senato della Repubblica, che prevedevano, in riforma del progetto di Costituzione, l'elezione della seconda Camera integralmente a suffragio universale e diretto, e riportavano la composizione del Senato quale Camera a rappresentanza generale.

Fatte salve le differenze di carattere anagrafico in materia di elettorato passivo ed attivo e quella derivante dalla previsione dei senatori a vita e integrazione di quelli elettivi, che comunque non erano tali da conferire alla seconda Camera uno specifico carattere di rappresentanza settoriale o territoriale, i punti sui quali si cercò di operare una significativa differenziazione tra le due Camere riguardarono il sistema elettorale <sup>(20)</sup> e la previsione di un periodo differente di durata <sup>(21)</sup>. Nella seduta del 7 ottobre 1947 venne, infatti, approvato un ordine del giorno Nitti <sup>(22)</sup> che prevedeva l'elezione del Senato a suffragio universale e diretto, con il sistema del collegio uninominale, mentre nella seduta pomeridiana del 9 ottobre venne approvata la proposta che elevava a sei anni la durata del Senato, rispetto all'originario quinquennio previsto per entrambi i rami del Parlamento dal progetto di costituzione. Va peraltro ricordato che l'Assemblea costituente soppresse anche le previsioni recate dal progetto di Costituzione relative all'Assemblea nazionale – configurata sostanzialmente come un terzo organo rispetto alle due Camere – sostituendole con quelle riguardanti il Parlamento in seduta comune.

Con l'adozione di una legge elettorale sostanzialmente proporzionale anche per il Senato, nonché con il venir meno successivamente della diversa durata, gli elementi di differenziazione tra le due Camere si sono ulteriormente attenuati, sì da far ritenere che le sole rilevanti differenze fra loro siano quelle interne, attinenti all'organizzazione e alle norme procedurali poste dai Regolamenti <sup>(23)</sup>.

## *2.2 - Il dibattito sul procedimento legislativo bicamerale*

Particolarmente intensa e ricca di spunti interessanti, anche alla luce delle proposte più recenti affermatesi in ambito parlamentare in tema di riforma del bicameralismo, appare la discussione in Assemblea costituente riguardante il problema dei rapporti tra le due Camere nello svolgimento del procedimento legislativo bicamerale ed in particolare del modo di composizione dei contrasti che si fossero venuti a creare tra di esse nell'*iter* di formazione delle leggi.

### *2.2.1. - I lavori presso la II Sottocommissione e la Commissione per la Costituzione*

Nell'ambito dei lavori svolti dalla II Sottocommissione, il nodo è chiaramente sviscerato nella relazione di Costantino Mortati alla Sotto-

commissione sul potere legislativo. Pur evidenziando che «a stretto rigore, il sistema bicamerale dovrebbe implicare piena parità fra i due organi legislativi» (24), Mortati passa in rassegna le diverse forme di bicameralismo, trascorrendo da quelle in cui vi è piena parità giuridica, soprattutto con riguardo all'attività legislativa e all'attività di indirizzo politico, a quelle caratterizzate dalla parità limitata, nelle quali cioè la seconda Camera sia posta in una posizione diversa dalla prima.

Il sistema della parità, osserva Mortati, «anche se limitata, esige l'intervento di un procedimento di risoluzione dei conflitti, secondo la logica del regime parlamentare... Tale procedimento potrebbe essere automatico nel senso della prevalenza di una Camera sull'altra, subordinatamente al verificarsi di date condizioni (maggioranza speciale, decorso di tempo, rinnovazione di deliberazioni), o in corrispondenza all'avviso che raccolga il maggior numero di voti complessivamente dei componenti dell'una e dell'altra Camera o anche nel senso della dissoluzione di entrambe o di una sola, quando si ammetta lo scioglimento automatico. Altra soluzione è ricercabile nell'intervento del Capo dello Stato, cui può essere affidato di sciogliere una delle Camere o tutte e due... Si può anche pensare ad un esame comune delle due Camere riunite... o solo di Commissioni miste formate proporzionalmente da membri di ognuna... Infine si può fare intervenire il popolo, con una pronuncia diretta mediante *referendum* sulla controversia» (25).

Il dibattito in seno alla II Sottocommissione portò innanzitutto ad un'indicazione a favore della proposta di fissare alla Camera che esaminasse il provvedimento per ultima (26) un termine per pronunciarsi di quattro mesi; fu invece respinta la proposta avanzata dall'onorevole Laconi nella seduta del 6 novembre 1946 di prevedere che i progetti di legge fossero presentati in prima istanza alla Camera dei deputati, proposta che, ad avviso del presentatore, non comportava «una menomazione dei poteri della seconda [Camera]», ma che evidentemente – come affermato dallo stesso proponente – non avrebbe mancato di avere i suoi riflessi anche sulla questione della composizione dei conflitti tra i due rami del Parlamento (27).

Nella seduta del 20 dicembre 1946, nel discutere gli articoli di coordinamento del potere legislativo, la II Sottocommissione approvò nella prima stesura («Il potere legislativo è collettivamente esercitato dalle due Camere») l'articolo che sarebbe poi diventato l'articolo 70, con la precisazione resa dal Presidente Terracini, su richiesta dell'onorevole Grieco, sull'interpretazione dell'avverbio «collettivamente», da intendersi nel senso che «non vi può essere una legge valida se non è approvata da ambe-

due le Camere» (28). Ritornò quindi sulla questione del termine per la deliberazione della seconda Camera, approvando un testo che lo riduceva a tre mesi, salva la possibilità di variarlo su accordo tra le due Camere (29).

Nella successiva seduta del 21 dicembre 1946 la Sottocommissione prese in considerazione le possibili soluzioni per il caso di conflitto tra le due Camere: il testo predisposto dal Comitato di coordinamento prevedeva che, nel caso in cui una Camera rigettasse un progetto di legge approvato dall'altra, ovvero non deliberasse nel termine stabilito, il Governo potesse chiedere che il progetto fosse riesaminato da una Commissione mista; persistendo il dissenso, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto indire il referendum sui punti controversi oppure sciogliere le Camere. Nel corso della seduta venne proposta da Mortati una diversa formulazione nel senso di stabilire che, nel caso in cui una Camera rigettasse o emendasse un progetto di legge approvato dall'altra, ovvero non deliberasse nel termine stabilito, l'iniziativa sarebbe spettata subito al Capo dello Stato, che avrebbe potuto chiedere una nuova pronuncia della Camera dissenziente. In caso di conferma della precedente pronuncia, ovvero di inerzia, sarebbe stato possibile – sempre per il Capo dello Stato – indire il referendum, oppure sciogliere entrambe le Camere ovvero una sola. Mortati non insisté per la discussione di questa proposta, in quanto era stata subito prima respinta un'altra analoga disposizione, che conferiva al Capo dello Stato la possibilità di chiedere su un progetto di legge respinto da una delle Camere la pronuncia dell'altra. Si tornò quindi all'esame del testo predisposto dal Comitato, di cui lo stesso Mortati evidenziava l'aspetto relativo alla previsione dell'attivazione, prima del ricorso al «sistema draconiano dello scioglimento delle Camere», di una Commissione mista che «senza offesa al principio della bicameralità... fosse quasi delegata dalle due Camere a cercare una linea di conciliazione». Nel testo del Comitato non era contemplata, peraltro, l'ipotesi che il progetto di legge fosse stato approvato con modificazioni dalla seconda Camera, ma solo quelle di approvazione o reiezione.

L'ipotesi della Commissione mista «di conciliazione» incontrò l'esperto dissenso dell'onorevole Bulloni, scettico nei confronti dei «temperamenti che suonino sfiducia verso i componenti delle due Camere», e soprattutto del Presidente della Sottocommissione Terracini. Gli onorevoli Fabbri ed Einaudi manifestarono delle perplessità, inoltre, sul fatto di predisporre un rimedio per la mancata deliberazione su un progetto di legge, considerando piuttosto fisiologico che un certo numero di progetti di legge possa non concludere il suo *iter*, mentre l'onorevole

Mannironi si pronunciò a favore della necessità di predisporre strumenti idonei a porre rimedio a questa situazione, al fine di scoraggiare abitudini dannose, che – in assenza di un obbligo di riesame – avrebbero potenzialmente privato le Camere della possibilità di raggiungere un accordo. Lo stesso onorevole Mannironi presentò, inoltre, un emendamento, di cui chiedeva la discussione subordinatamente alla reiezione delle proposte del Comitato e con il quale si prevedeva, invece, che, in caso di inerzia della seconda Camera, una nuova approvazione della prima Camera avrebbe determinato il perfezionamento dell'*iter* legislativo. Nel caso invece in cui la seconda Camera avesse respinto o approvato con emendamenti, non accettati dalla prima Camera, quest'ultima avrebbe dovuto approvare nuovamente il progetto a maggioranza assoluta dei componenti e di due terzi dei presenti. In mancanza di questa maggioranza qualificata, la stessa prima Camera o il Presidente della Repubblica avrebbero potuto chiedere l'indizione del referendum sul progetto di legge. Come precisato dal Presidente Terracini, le espressioni «prima Camera» e «seconda Camera» non erano da riferirsi alla Camera dei deputati e al Senato, ma dovevano intendersi nel senso della successione, cioè della Camera che per prima o seconda avesse esaminato il disegno di legge.

Essendo stato respinto il principio relativo all'istituzione della Commissione mista, l'emendamento dell'onorevole Mannironi venne quindi discusso e respinto nelle prime due parti, denunciandosi, peraltro, come il meccanismo ivi delineato fosse idoneo a minare il funzionamento del sistema bicamerale (Mortati). La Sottocommissione respinse quindi la previsione del ricorso al referendum contenuta sia nel testo del Comitato, sia nell'ultima parte dell'emendamento Mannironi, nonché la previsione dello scioglimento delle Camere <sup>(30)</sup>.

La questione delle modalità di soluzione dei conflitti fra le due Camere fu quindi esaminata dal *plenum* della Commissione per la Costituzione nella seduta del 28 gennaio 1947 <sup>(31)</sup>.

Il Comitato di redazione <sup>(32)</sup> aveva elaborato un testo secondo il quale, in caso di dissenso tra le Camere, il Capo dello Stato avrebbe potuto chiedere una nuova pronuncia della Camera dissenziente. In caso di inerzia o di conferma della precedente deliberazione, sarebbe stato in facoltà del Presidente della Repubblica indire un referendum ovvero sciogliere entrambe le Camere.

In seno al Comitato erano emerse perplessità anche su questa soluzione così drastica, sicchè l'onorevole Terracini aveva presentato un emendamento sostitutivo che riprendeva in gran parte il contenuto dell'emendamento dell'onorevole Mannironi, conferendo tuttavia, rispetto a

quest'ultimo, un ruolo preminente alla Camera dei deputati ed escludendo la possibilità per il Capo dello Stato di indire il referendum per comporre il contrasto fra le due Camere (33).

Nel corso del dibattito gli onorevoli Mortati, Einaudi, De Vita e Grassi si pronunciarono contro l'emendamento Terracini (illustrato, in sua assenza, dall'on. Laconi): Mortati, nel ricordare che con la previsione di una seconda Camera non si era inteso istituire una Camera di riflessione, ma predisporre un efficace strumento di integrazione della rappresentanza politica, riproponeva il testo predisposto in seno alla II Sottocommissione, escludendo soltanto l'ipotesi dello scioglimento.

Einaudi ribadì le perplessità già espresse circa la scelta di codificare uno strumento di composizione dei conflitti – la cui soluzione si sarebbe trovata, a suo avviso, in via pragmatica – e che imponeva peraltro la conclusione necessaria dell'*iter* legislativo, sul presupposto – da lui ritenuto erroneo – della desiderabilità di un elevato numero di nuove leggi. Considerazioni di segno analogo furono svolte dall'onorevole Fabbri, che non riteneva che i conflitti tra le due Camere costituissero necessariamente una sventura, ed era quindi particolarmente contrario ad inserire in Costituzione una procedura di risoluzione, compresa quella del referendum e quella del ricorso all'Assemblea nazionale, proposte dall'onorevole Lami Starnuti in modifica dell'emendamento Terracini. Tale ultima ipotesi, che raccolse il consenso dell'onorevole Lussu, fu oggetto di obiezioni critiche da parte dell'onorevole Tosato, che giudicava peraltro eccessivo, al fine di sanare un contrasto tra le Camere, anche il ricorso allo scioglimento, soprattutto alla luce del fatto che nemmeno la reiezione di una proposta del Governo era stata reputata, in seno alla II Sottocommissione, di per sé idonea a determinare l'obbligo delle dimissioni da parte del Governo stesso. Quanto alla rimessione all'Assemblea nazionale, le ragioni della sua contrarietà erano di natura sia teorica che pratica: infatti, a differenza degli altri casi originariamente previsti per il ricorso a quest'organo (ad es. voto di fiducia al Governo), che non mettevano in gioco il principio bicamerale, questa previsione si rifletteva significativamente sul bicameralismo. Dal punto di vista pratico la conseguenza sarebbe stata, inoltre, che – essendo il numero dei componenti della seconda Camera di gran lunga inferiore a quello dei componenti della prima – si sarebbe comunque affermato il principio della prevalenza della prima Camera rispetto alla seconda.

Dopo l'intervento in replica dell'onorevole Laconi che aderiva alle proposte dell'onorevole Lami Starnuti, la Commissione respinse quindi sia la proposta della rimessione all'Assemblea nazionale, sia quella di in-

dizione del referendum, ed approvò, accogliendo la proposta Mortati, un testo corrispondente all'articolo 70 del progetto di Costituzione presentato all'Assemblea costituente, e che riprendeva sostanzialmente quella formulazione avanzata dallo stesso Mortati in seno alla II Sottocommissione, con l'esclusione della sola previsione relativa allo scioglimento.

Il testo sottoposto quindi all'Assemblea era del seguente tenore:

«I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra, che deve pronunciarsi entro tre mesi dal giorno che li ha ricevuti. Il termine può essere variato per accordo delle Camere.

Quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvato dall'altra, o quando lo rigetta, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronunci o riesamini il disegno. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire il *referendum* popolare sul disegno non approvato».

### 2.2.2 - *La discussione in Assemblea*

La discussione in Assemblea <sup>(34)</sup> sull'articolo 70 del progetto di Costituzione e sugli emendamenti ad esso presentati si svolse nella seduta pomeridiana del 15 ottobre 1947.

La prima proposta emendativa, presentata dall'onorevole Persico, oltre a prevedere che il termine per la pronuncia della seconda Camera potesse essere stabilito, dalla stessa Camera che aveva per prima approvato il progetto, in una misura diversa dai tre mesi, modificava complessivamente l'impianto del sistema, individuando uno schema di risoluzione dei conflitti articolato nei seguenti punti:

- un disegno di legge approvato dalla Camera e sul quale il Senato non si pronunci nel termine stabilito, è promulgato come legge se la Camera lo approva una seconda volta;
- un disegno di legge approvato dalla Camera e poi modificato o respinto dal Senato, è promulgato come legge se la Camera lo approva a maggioranza assoluta dei suoi componenti;
- un disegno di legge approvato dal Senato, sul quale la Camera non si pronunci o lo rigetti o lo modifichi, è promulgato come legge nel testo approvato dal Senato, salvo che entro tre mesi la Camera non deliberi a maggioranza assoluta dei suoi membri, nel qual caso il disegno è definitivamente respinto o viene promulgato nel testo della Camera dei deputati <sup>(35)</sup>.

Di segno parzialmente analogo un emendamento Targetti ed altri <sup>(36)</sup>, con il quale si assegnava alla Camera la possibilità di approvare in via definitiva con una seconda votazione a maggioranza semplice i progetti di legge approvati una prima volta e sui quali il Senato non si fosse pronunciato, ovvero a maggioranza dei suoi componenti quelli respinti o modificati dal Senato. L'emendamento sembrava, inoltre, presupporre che i disegni di legge dovessero essere presentati inizialmente sempre alla Camera. In definitiva entrambi gli emendamenti sembravano comunque riprendere lo spirito dell'emendamento Terracini, essendo tesi a prevedere modalità di soluzione dei conflitti tra le Camere che comunque conferivano alla posizione della Camera dei deputati una posizione preminente.

Un altro emendamento, presentato dall'onorevole Codacci Pisanelli <sup>(37)</sup>, era finalizzato a sopprimere sostanzialmente il meccanismo di composizione dei conflitti, prevedendo soltanto in via subordinata la possibilità di indire il referendum e solo rispetto a quelle leggi che fossero state approvate dalla prima Camera a maggioranza dei due terzi dei votanti. L'onorevole Codacci Pisanelli, nel ritenere che la mancata approvazione della seconda Camera significasse reiezione del progetto e che quindi non fosse necessaria una regolamentazione stringente dei casi di contrasto tra le due Camere, in definitiva dissentiva sia dalla possibilità di ricorrere al referendum sia da quegli emendamenti, quali quelli poc' anzi ricordati, che sancivano una sorta di superiorità della Camera rispetto al Senato.

Altra proposta emendativa fu quella avanzata dall'onorevole Lami Starnuti, che ripropose quanto da lui sostenuto in seno alla Commissione per la Costituzione nella seduta del 28 gennaio 1947, e cioè, il ricorso all'Assemblea nazionale <sup>(38)</sup>.

Con l'emendamento Preti ed altri venne riproposta in Assemblea l'idea di rimettere ad un'istanza terza, e cioè a un Comitato composto da membri di entrambe le Camere, una funzione di conciliazione, in mancanza della quale la decisione della Camera sarebbe valsa come decisione del Parlamento <sup>(39)</sup>. L'emendamento Fuschini configurava la decisione della Camera quale decisione definitiva del Parlamento, solo quando non fosse stato possibile addivenire ad un accordo sui punti controversi, non a mezzo di un Comitato speciale come proposto dall'onorevole Preti, ma attraverso le stesse Commissioni competenti, invitate a riesaminare il disegno di legge dal Presidente della Repubblica e sempre che lo stesso Presidente non ritenesse di indire il referendum popolare <sup>(40)</sup>.

Infine venne presentato da parte dell'onorevole Mortati un emendamento quasi integralmente soppressivo di tutto l'articolo, di cui si pro-

poneva la sopravvivenza limitatamente alla sola pericope «i disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra». Le ragioni addotte da Mortati a fondamento di tale proposta risiedevano in un sostanziale giudizio di insufficienza delle diverse soluzioni prospettate nel corso del dibattito. A giudizio dell'illustre costituzionalista, inadeguate apparivano le proposte volte a conferire una posizione di supremazia alla Camera in quanto incoerenti con l'architettura complessiva del sistema che poneva le Camere in una posizione di parità. Non vi erano infatti, ad avviso del Mortati, elementi di differenziazione che potessero giustificare il riconoscimento – nell'ipotesi di conflitto legislativo – della preminenza della Camera: tali non potevano dirsi la previsione di diversi sistemi elettorali – diversità peraltro non sancita nel testo costituzionale, e quindi non stabilizzata – ovvero il maggior numero di componenti.

Ugualmente insufficiente appariva l'ipotesi di rimettere la soluzione delle controversie all'Assemblea nazionale, la cui istituzione non era stata ancora decisa dall'Assemblea costituente (ed infatti furono soppresse le relative disposizioni che la prevedevano) e i cui compiti, fino ad allora prefigurati, erano stati limitati all'attività di direzione politica e non estesi all'attività legislativa. Peraltro – come già osservato nel corso dei lavori della Commissione per la Costituzione – considerata la differenza numerica tra le due Camere, tale soluzione in punto di fatto avrebbe significato sostanzialmente il riconoscimento della supremazia della prima Camera sulla seconda. Valutazione critica fu formulata da Mortati anche riguardo al referendum, in considerazione del fatto che la decisione popolare avrebbe condotto alla sconfessione della deliberazione di una delle due Camere ed a una sua sostanziale delegittimazione, sicché a quel punto sarebbe stato preferibile procedere direttamente allo scioglimento. In definitiva, dunque, appariva a Mortati che l'unico modo di composizione dei contrasti tra le due Camere, in un regime bicamerale e parlamentare, si sarebbe potuto utilmente trovare solo nella modalità di funzionamento del sistema parlamentare medesimo, imperniato sul ruolo fondamentale del Governo, che, in caso di contrasto su una proposta legislativa, avrebbe avuto la possibilità di farla cadere ove non necessaria, ovvero di porre la questione di fiducia ove considerata indispensabile all'azione governativa <sup>(41)</sup>.

Riassuntivamente le proposte in campo prospettate dagli emendamenti apparivano sostanzialmente riconducibili a tre tipi di soluzione: il primo, che, non prevedendo alcuna disciplina specifica, rimetteva alla dinamica del regime parlamentare la composizione degli eventuali conflitti; il secondo, che individuava nel referendum lo strumento deputato

a tale scopo, ed infine il terzo, che risolveva i contrasti con il riconoscimento della supremazia della Camera dei deputati.

Il presidente della Commissione per la Costituzione Ruini – sorpreso peraltro dal cambiamento di opinione dell'onorevole Mortati – si pronunciò a favore del mantenimento del testo proposto dalla Commissione <sup>(42)</sup>. Si passò quindi alle votazioni: dopo l'annuncio da parte di Mortati della trasformazione del suo emendamento in emendamento integralmente soppressivo, in accoglimento delle obiezioni che erano state avanzate circa la sostanziale inutilità dell'inciso residuo («I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra») e dopo un breve dibattito procedurale su quale emendamento dovesse essere per primo posto in votazione (il soppressivo integrale o l'emendamento sostitutivo Persico che più si allontanava dal testo), l'Assemblea approvò con votazione a scrutinio segreto l'emendamento soppressivo Mortati, con una scelta quindi che lasciava al gioco parlamentare la questione della soluzione dei contrasti tra le Camere in ordine alla formulazione di un testo legislativo.

In conclusione del paragrafo vale la pena accennare brevemente al dibattito relativo all'approvazione dell'articolo 70 della Costituzione.

La discussione su tale articolo si svolse nella seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947 e l'Assemblea deliberò il suo accantonamento in relazione ad un emendamento dell'onorevole Bozzi che proponeva di inserire, accanto alle due Camere, il Presidente della Repubblica quale soggetto che partecipa all'esercizio della funzione legislativa, analogamente peraltro a quanto stabilito dallo Statuto, che riconosceva tale ruolo al Re <sup>(43)</sup>. Nell'ambito dell'impianto costituzionale delineato dal progetto di Costituzione la riflessione su tale aspetto appariva collegata anche al ruolo prefigurato per il Capo dello Stato proprio rispetto alle modalità di soluzione dei conflitti tra le Camere e sulle quali la discussione si era svolta con gli esiti sopra descritti nella giornata del 15 ottobre. Così nella successiva seduta pomeridiana del 23 ottobre – dopo l'approvazione dell'articolo 74 della Costituzione – si pervenne all'approvazione dell'articolo 70 senza sostanziali modifiche <sup>(44)</sup>. L'emendamento Bozzi nel frattempo era stato, infatti, ritirato e risultavano assenti gli onorevoli Caronia e Giordano presentatori di altri emendamenti. L'unico emendamento rimasto in discussione era quello dell'onorevole Colitto, di valore formale, in quanto teso a collocare l'avverbio «collettivamente» dopo la parola «esercitata». Avendo precisato l'onorevole Tosato che di esso si sarebbe tenuto conto in sede di revisione formale, l'emendamento fu ritirato e l'articolo approvato nella sua stesura originaria. In sede di coor-

dinamento l'avverbio «collettivamente» fu quindi collocato – diversamente dal testo originario – dopo il predicato verbale.

### *3 - La genesi della disciplina della navette nei Regolamenti parlamentari*

In definitiva, il testo costituzionale non recava alcuna previsione specifica né in ordine al modo di superare i contrasti tra le due Camere, né in ordine allo svolgimento del procedimento legislativo nel passaggio da una Camera all'altra.

Sarebbe quindi spettato alle due Camere, attraverso la propria autonomia regolamentare, provvedere a disciplinare le modalità mediante le quali giungere all'approvazione di un identico testo, destinato ad essere quindi promulgato – salvo rinvio da parte del Capo dello Stato – quale legge della Repubblica <sup>(45)</sup>.

In sede parlamentare il problema della disciplina regolamentare del procedimento legislativo relativo ad un progetto di legge approvato da una Camera e rinviato dall'altra, a seguito di modificazioni da questa apportate, emerse ben presto nel corso della I legislatura.

Nella seduta pomeridiana della Camera del 10 dicembre 1948, in sede di discussione del disegno di legge n. 22-B, recante norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, intervenendo per porre una questione pregiudiziale, l'onorevole Lucifredi sollevò la questione dell'ammissibilità di alcuni emendamenti proposti dalla Commissione e riferiti a parti del progetto di legge che non erano state modificate dal Senato <sup>(46)</sup>. In tale intervento l'onorevole Lucifredi sosteneva infatti come «quando viene ad una Camera un disegno di legge che essa abbia già approvato, e che l'altro ramo del Parlamento abbia emendato, la Camera a cui questo disegno di legge ritorni abbia facoltà di discutere esclusivamente gli emendamenti che al disegno di legge medesimo abbia recato l'altra Camera»; inoltre, nella consapevolezza che una modifica apportata ad un articolo può avere la conseguenza di modificare anche il significato di altra disposizione pure non emendata, riteneva in sostanza che l'esame dovesse essere limitato «alla discussione degli emendamenti introdotti dall'altro ramo del Parlamento e di quelle parti della legge che si trovino in inscindibile rapporto di connessione con gli emendamenti che furono votati dalla seconda Camera» <sup>(47)</sup>.

A sostegno della propria tesi il deputato Lucifredi faceva riferimento tanto a dati di diritto positivo quanto a principi giuridici di ordine ge-

nerale. Ricordava, infatti, come l'articolo 6, ultimo comma, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, relativa alle prerogative del Capo del Governo in epoca fascista, disponeva che «quando una proposta di legge, già approvata da una delle Camere, sia approvata dall'altra con emendamenti, il nuovo esame e la nuova discussione davanti alla Camera alla quale la proposta è rinviata sono limitati agli emendamenti; dopo di che si procede senz'altro alla votazione a scrutinio segreto della proposta di legge». A Lucifredi appariva dubbio che tale norma di epoca fascista fosse da ritenersi effettivamente abrogata, considerando anche il suo carattere eminentemente tecnico e ricordando che altre norme di rango costituzionale, risalenti all'epoca fascista, quali quelle relative all'emanazione dei regolamenti da parte dell'Esecutivo contenute nella legge n. 100 del 1926, pure continuavano ad essere applicate.

Sotto il profilo della prassi parlamentare ricordava inoltre un caso indicato nel trattato di Mancini e Galeotti <sup>(48)</sup> risolto nel senso da lui indicato e che, dunque, a tal proposito si potesse riconoscere «che il principio di non rivedere una norma sulla quale si è già ottenuto quella che i canonisti chiamano la doppia conforme, possa correttamente definirsi una norma di correttezza costituzionale», la quale concorre a creare per gli organi costituzionali «vincoli non minori di quelli che ad essi impone la legge scritta».

Sotto il profilo più prettamente politico Lucifredi sottolineava, infine, i pericoli costituiti dall'instaurazione di una prassi che avrebbe potuto costituire pretesto per allungare i tempi di discussione di una legge che, diversamente, avrebbe potuto invece essere rapidamente approvata.

A favore della tesi sostenuta dall'onorevole Lucifredi intervennero gli onorevoli Bettiol e Dominedò, nonché lo stesso Ministro di grazia e giustizia Grassi, il quale dichiarò di ritenere quella indicata una prassi costante del sistema bicamerale, necessaria a garantire il suo stesso funzionamento. In senso contrario si espresse l'onorevole De Martino; in modo più articolato si pronunciò il relatore sul provvedimento, l'onorevole Tesaro. Questi, infatti, si disse contrario a riferirsi, dal punto di vista formale, alla prassi costituzionale e parlamentare statutaria, in quanto, imponendo la Costituzione repubblicana l'approvazione di un disegno di legge articolo per articolo e con votazione finale, tale prescrizione, a suo avviso, avrebbe legittimato l'esame su tutto il testo; da un punto di vista sostanziale conveniva, tuttavia, sul fatto che un principio di correttezza esigesse in ambito parlamentare di non ritornare su decisioni già prese e confermate dall'altro ramo del Parlamento, salve alcune eccezioni. Queste ultime potevano individuarsi nel caso di mutamento della situazione

di fatto verificatosi nell'intervallo tra la prima decisione e la seconda decisione e in quello di necessità di correggere errori meramente formali.

Successivamente a questo dibattito, dopo l'intervento dell'onorevole Leone, che sottolineò l'inopportunità per la Camera di pronunciarsi in via di principio su una questione così rilevante, l'onorevole Lucifredi, inizialmente determinato a promuovere una pronuncia di carattere generale, ritenne che potesse sospendersi l'esame del provvedimento in attesa della definizione della questione in seno alla Giunta per il Regolamento <sup>(49)</sup>.

La questione posta dall'onorevole Lucifredi sollevava dunque una questione che non trovava una specifica soluzione nel Regolamento della Camera. Al riguardo giova rammentare che, dopo l'entrata in vigore del nuovo regime costituzionale, la Camera non si era dotata di un nuovo Regolamento, ma aveva proceduto alla riadozione di quello di epoca liberale, apportandovi di volta in volta gli adattamenti resi necessari dal mutato quadro costituzionale. Le disposizioni regolamentari riferibili a questa materia erano, dunque, quelle contenute all'articolo 52, il quale prevedeva che i progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguissero il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera. Questa poteva deliberare che fossero rimandati alla stessa Commissione che li aveva già esaminati. Quando nella prima discussione fosse stato seguito, per il progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera poteva deliberare che si rinnovasse solo la terza lettura.

La Giunta per il Regolamento presentò il 2 febbraio 1949 una proposta di modifica al Regolamento (I legislatura, doc. I, n. 3) che investiva una serie di aspetti procedurali, compreso quello relativo all'esame dei disegni di legge approvati dalla Camera e modificati dal Senato.

Il testo predisposto dalla Giunta riformulava complessivamente l'articolo 52, da una parte, adattando le originarie disposizioni al nuovo sistema costituzionale e, dall'altra, avanzando una proposta specifica sul problema sollevato dall'onorevole Lucifredi.

Esso risultava del seguente tenore: «I progetti approvati dalla Camera sono trasmessi direttamente al Senato.

I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella prima discussione avanti alla Camera.

Se i disegni di legge approvati dalla Camera sono emendati dal Senato, la Camera delibera di norma soltanto sulle modifiche apportate dal Senato.

Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato».

Il primo comma mutuava sostanzialmente la propria formulazione da una disposizione di cui si era discusso anche l'inserimento in Costitu-

zione (corrispondeva infatti al primo periodo dell'articolo 70 del progetto di Costituzione cui si è fatto ampio riferimento nel precedente paragrafo); il secondo comma era rimasto immutato rispetto all'originario testo dell'articolo 52, da intendersi però, nel contesto del nuovo sistema costituzionale e con l'istituzione delle Commissioni permanenti, nel senso di prevedere che il provvedimento fosse rinviato alla stessa Commissione e nella stessa sede del primo esame <sup>(50)</sup>.

Le disposizioni contenute nei commi terzo e quarto erano quelle che affrontavano la questione sollevata dall'onorevole Lucifredi, la cui proposta originaria non contemplava eccezioni alla regola della limitazione della deliberazione alle sole parti modificate dal Senato e limitava l'esame degli emendamenti solo a quelli che «si trovino in rapporto di immediata connessione con gli emendamenti introdotti dal Senato della Repubblica».

Come espressamente indicato nel testo della relazione dell'onorevole Ambrosini che accompagnava la proposta della Giunta, i membri di questa avevano avuto ben chiara consapevolezza del fatto che, con le previsioni testé indicate, si andava a toccare un aspetto relevantissimo del procedimento legislativo, e cioè la regolamentazione di un profilo strettamente connesso al principio del bicameralismo perfetto previsto dall'articolo 70 della Costituzione. Nell'ambito della discussione svoltasi in Giunta uno dei dubbi emersi riguardava, infatti, la possibilità stessa, dal punto di vista costituzionale, di poter inserire nel Regolamento della Camera disposizioni di simile tenore, tali da poter incidere sui rapporti fra i due rami del Parlamento. La preoccupazione fu superata dalla maggioranza della Giunta sulla base della considerazione del fatto che la suddetta proposta si muovesse in una sfera limitata, e cioè nell'ambito della potestà di regolamentazione di cui è titolare la stessa Assemblea rispetto all'esercizio delle funzioni costituzionalmente ad essa attribuite.

Un'altra preoccupazione riguardava il fatto che la proposta di nuova disciplina avrebbe potuto determinare dei problemi nel caso in cui tra la discussione del disegno di legge al Senato e la seconda discussione alla Camera fosse intercorso tanto tempo e fossero intervenuti eventi tali da rendere inattuale il testo approvato dal Senato, e che in conseguenza di tali circostanze si rendesse necessario intervenire dunque anche su parti del progetto già approvate dalla Camera, ma non modificate dal Senato <sup>(51)</sup>. A queste preoccupazioni si era replicato osservando innanzitutto che la Camera aveva sempre la possibilità di respingere il disegno di legge nella votazione finale. Inoltre, erano stati apportati in sede di discussione di Giunta dei correttivi alla portata eccessivamente rigida dell'originaria formulazione della proposta avanzata da Lucifredi: il primo di tali cor-

rettivi era costituito dall'inserimento dell'espressione «di norma», che escludeva l'assolutezza della preclusione; il secondo – saldato al primo – riguardava la possibilità da parte della Camera di prendere in considerazione non più gli emendamenti «soltanto ove si trovino in rapporto di immediata connessione con gli emendamenti introdotti dal Senato», ma tutti gli emendamenti che fossero in «correlazione» con gli emendamenti deliberati dal Senato. Tale sostituzione avrebbe comportato dunque un certo ampliamento della facoltà di proporre emendamenti e rendeva possibile superare le obiezioni avanzate <sup>(52)</sup>.

Il dibattito in Assemblea sulla proposta della Giunta si svolse nella seduta del 10 febbraio 1949: intervennero numerosi deputati, riproponendo sostanzialmente le diverse e opposte considerazioni che già erano state svolte in seno alla Giunta per il Regolamento. Da una parte, quanti erano contrari alla prospettata disciplina ne sottolinearono l'inammissibilità della sua introduzione nei Regolamenti parlamentari in considerazione del suo carattere sostanzialmente costituzionale e della funzione sostitutiva che essa avrebbe assolto proprio rispetto a quelle norme regolatrici dei contrasti tra le Camere che non erano state invece approvate in sede di discussione della Carta costituzionale <sup>(53)</sup>; dall'altra, invece, si ribadì come la suddetta disciplina consacrasse per via regolamentare proprio un diritto consuetudinario costituzionale riguardante la regolazione dei rapporti tra le due Assemblee <sup>(54)</sup>. La proposta fu quindi posta in votazione a scrutinio segreto e approvata con 175 voti favorevoli e 120 contrari, andando a costituire l'articolo 67 del Regolamento vigente fino al 1971.

Con l'approvazione del nuovo Regolamento del 1971 <sup>(55)</sup> si proseguì sul cammino avviato nel 1949, eliminando con il nuovo articolo 70 la previsione relativa alla necessità, per la seconda lettura, di seguire il procedimento adottato e prevedendo in maniera inderogabile (e non più di norma) che la Camera deliberi soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato. Veniva aggiunto inoltre il riferimento alla votazione finale, che mancava invece nel testo del 1949 e che, peraltro, sembrava essere stato introdotto in sede di coordinamento formale, non risultando presente nel testo approvato dall'Assemblea nella seduta antimeridiana del 16 febbraio 1971. Per quanto riguarda gli emendamenti si limitava l'ammissibilità solo a quelli conseguenti alle modifiche apportate dal Senato, abbandonando il criterio della correlazione e adottandone uno più stringente. Dalla sua entrata in vigore l'articolo 70 non è stato oggetto di alcuna modifica.

Per quanto riguarda il Senato che, a differenza della Camera, all'inizio della I legislatura repubblicana provvide ad adottare un nuovo Re-

golamento, nel testo approvato nel 1948 non era contenuta una specifica disciplina della *navette*. Anche presso quel ramo del Parlamento, in assenza di espresse disposizioni normative, era stata seguita una prassi costante, proprio in conformità al già citato articolo 6, ultimo comma, della legge 24 dicembre, n. 2263, nel senso di restringere l'esame ai soli emendamenti introdotti dalla Camera <sup>(56)</sup>. Dopo l'approvazione delle specifiche norme regolamentari da parte della Camera, anche il Senato, nella seduta del 2 febbraio 1950, introdusse nel proprio Regolamento disposizioni pressoché identiche <sup>(57)</sup>. Successivamente anche il Regolamento del 1971 operò sul piano sostanziale le stesse modifiche apportate alla Camera, mantenendo tuttavia – a differenza di questa – anche lo stesso impianto testuale del 1949. Venne, infatti, soppressa l'espressione «di norma»; fu introdotto il riferimento alla votazione finale e si restringe l'ambito di esame degli emendamenti a quelli «in diretta correlazione» con gli emendamenti introdotti dalla Camera. Anche la disciplina del Senato non ha più conosciuto da allora alcuna modificazione.

#### 4 - *La disciplina regolamentare della navette: inquadramento generale*

La disciplina del procedimento legislativo relativo ad un progetto di legge già approvato e modificato dall'altra Camera rientra quindi nell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera; essa risulta ispirata a principi di economia procedurale, al fine di evitare duplicazioni idonee potenzialmente a innescare un meccanismo che potrebbe non trovare mai conclusione. Viene quindi a configurarsi un procedimento legislativo ad oggetto limitato alle sole modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento ed agli emendamenti ad esse «correlati» o «conseguenziali», salva la votazione finale. Peraltro, in dottrina è stato sostenuto che la limitazione dell'approvazione ai soli articoli modificati discenderebbe dal carattere unitario del procedimento all'interno del quale si sarebbe avuta già una pronuncia sui singoli articoli da parte della prima Camera <sup>(58)</sup>.

La presenza di questa limitazione ha fatto emergere la questione della possibile riconducibilità di tale particolare forma di procedimento alla categoria dei «procedimenti abbreviati», ricavata sulla base dell'articolo 72 della Costituzione <sup>(59)</sup>.

Se da una parte vi è chi esclude l'inquadramento in tale categoria <sup>(60)</sup>, rilevando che le suddette norme, con lo stabilire che discussione e votazione riguardano esclusivamente le modificazioni apportate dall'altra Camera, fatta salva la votazione finale, si limitano ad individuare l'og-

getto logico delle deliberazioni, consistente appunto nell'approvazione, reiezione o riforma delle modifiche introdotte e nella conseguente votazione della legge nel suo complesso, dall'altra non manca però chi vi ravvisa le caratteristiche proprie di questa tipologia di procedimenti legislativi <sup>(61)</sup>.

Sul presupposto che i procedimenti inquadrabili in questa categoria, la cui disciplina è rimessa ai Regolamenti parlamentari, devono necessariamente contemplare le fasi essenziali indicate dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione <sup>(62)</sup>, proprio la restrizione dell'oggetto delle deliberazioni e la salvaguardia, al contempo, delle fasi costituzionalmente garantite sarebbero intesi come elementi qualificanti ai fini della riconducibilità del suddetto procedimento alla categoria del «procedimento abbreviato». Peraltro, in tal modo, verrebbe a confermarsi una definizione della categoria dei «procedimenti abbreviati», da ravvisarsi non solo e non tanto nei casi di riduzione dei tempi di esame di un progetto di legge, quanto piuttosto in quelli di semplificazione della procedura rispetto a quella ordinariamente seguita, nel rispetto delle fasi costituzionalmente previste come essenziali del procedimento legislativo. Per effetto di tale inquadramento, pur in presenza di dizioni regolamentari che si richiamano alle deliberazioni «sulle modificazioni» senza far cenno alla votazione degli articoli, sarebbe, peraltro, confermata la necessità della votazione dei singoli articoli modificati dall'altra Camera.

Definito in questi termini, il procedimento legislativo previsto per i casi di *navette* finirebbe per costituire, dunque, una fattispecie di «procedimento abbreviato» a carattere necessario, applicabile indistintamente e in via generale ad una precisa tipologia di progetti di legge, senza che le Camere effettuino, di volta in volta, una puntuale valutazione in ordine all'applicabilità ad essi del procedimento semplificato, valutazione alla quale sembra rimandare proprio l'articolo 72, secondo comma, della Costituzione, secondo il quale «il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza» <sup>(63)</sup>. Inoltre, la semplificazione delle fasi procedurali previste dai Regolamenti parlamentari <sup>(64)</sup> si tradurrebbe sostanzialmente nell'esclusione della discussione degli articoli non modificati dal Senato e nel limitato regime di ammissibilità degli emendamenti, restando la successione delle fasi del procedimento legislativo sostanzialmente inalterata rispetto a quella ordinaria: in ipotesi, qualora il Senato avesse apportato modifiche a tutto l'articolo, la discussione si svolgerebbe integralmente sul progetto di legge. Inoltre, in caso di progetto di legge assegnato in sede legislativa saremmo in presenza di un procedimento a carattere ibrido che riassume in sé i caratte-

ri del «procedimento abbreviato» e di quello in sede decentrata. Una conferma del carattere di procedimento abbreviato, inteso come procedimento con termini più ristretti, si avrebbe, invece, nella previsione regolamentare alla Camera che consente la derogabilità dei termini ordinari previsti per la programmazione del provvedimento in Assemblea.

A prescindere da tale inquadramento, le caratteristiche del procedimento legislativo relativo alla *navette* sembrerebbero, in realtà, qualificabili come una conseguenza *diretta e necessaria* – un corollario, come già detto all’inizio di questo lavoro – del bicameralismo perfetto, costituendo, in definitiva, svolgimento sul piano regolamentare della stessa previsione costituzionale dell’articolo 70.

Se è vero, infatti, che la limitazione alle sole parti oggetto di modifica da parte dell’altro ramo del Parlamento era prevista fino al 1971 solo *di norma*, occorre tuttavia rilevare, da una parte, che le previsioni introdotte nel 1971 codificavano in realtà usi già invalsi <sup>(65)</sup> e che, fin dal 1949, era stato richiamato il valore consuetudinario di rango costituzionale della suddetta disciplina; d’altra parte, tale considerazione trova ulteriore conferma, con riguardo all’esperienza parlamentare prodottasi a partire dal 1971, dalla constatazione di una prassi assolutamente consolidata, secondo la quale il principio, fissato dal comma 2 dell’articolo 70 del Regolamento della Camera, dell’intangibilità della doppia approvazione conforme costituisce un principio inteso in modo assai rigido e derogato solo in presenza di determinati presupposti, pressoché tipizzati dalla prassi. Tale interpretazione trova conferma nelle parole del Presidente della Camera <sup>(66)</sup> secondo le quali il principio in esame deve «essere rispettato al massimo grado e può cedere a fronte di gravi ed obiettivi fatti nuovi sopravvenuti, quali il rischio di un’illegittimità costituzionale per carenza di coperture degli oneri per gli anni successivi». Da questo punto di vista, peraltro, la ripetuta affermazione che la regola di cui all’articolo 70, comma 2, costituisce un principio di economia procedurale <sup>(67)</sup>, va comunque letta in relazione alla sua derivazione costituzionale, non potendo, per questo motivo, essere ridotta ad un mero principio di economia procedurale che regoli i lavori parlamentari.

In questo senso, ricollegandoci al dibattito in seno all’Assemblea costituente circa il modo di soluzione dei conflitti tra le due Camere, si potrebbe ritenere che l’assottigliamento della *potestas deliberandi* nei casi di progetti di legge già approvati da una Camera e modificati dall’altra costituisca una modalità procedurale – affermata nei Regolamenti parlamentari – attraverso la quale non solo si evitano pericoli di allungamento dell’*iter* di approvazione delle leggi, ma si opera una sorta di

composizione preventiva dei conflitti tra le due Camere, precludendo la possibilità che se ne producano ulteriori, oltre quelli eventualmente rilevatisi dopo il primo esame condotto da entrambe le Camere. È significativo il fatto che sul punto le discipline dei due Regolamenti siano sostanzialmente convergenti, salve alcune differenziazioni che tuttavia non mettono in discussione la validità del principio presso entrambe le Camere. Seguendo quest'approccio, quindi, la configurazione regolamentare del procedimento legislativo nei casi di *navette* trarrebbe in via immediata e diretta le sue peculiarità – secondo un procedimento di tipo integrativo-estrattivo <sup>(68)</sup> – dalla previsione costituzionale di cui all'articolo 70 e dal modo in cui essa si è concretamente affermata nell'esperienza parlamentare, senza necessità di invocare a fondamento della sua conformazione altri istituti di rango costituzionale.

Sulla base di quest'impostazione occorre quindi verificare quali siano concretamente – nei suoi diversi momenti ed aspetti – le peculiarità della disciplina complessiva del procedimento legislativo relativo ai progetti di legge già approvati da una Camera e modificati dall'altra, tenendo conto del fatto che nelle disposizioni regolamentari, di norma, non vi è riferimento specifico a tali tipi di progetti di legge e che – come detto – la sua disciplina si concentra nelle icastiche disposizioni regolamentari di cui agli articoli 70 del Regolamento della Camera e 104 del Regolamento del Senato. Peraltro la stessa collocazione di queste disposizioni nell'ambito della topografia regolamentare evidenzia come essi non costituiscono oggetto di una specifica trattazione, ma che ad essi si fa riferimento nell'ambito di istituti di carattere più generale.

Ciò comporta quindi che, per definire le norme applicabili al procedimento in seconda lettura, occorre comunque rifarsi alla disciplina regolamentare generale del procedimento legislativo, salvi gli opportuni adattamenti, resi necessari dalla limitazione dell'oggetto della discussione e che, in assenza di espresse prescrizioni normative, dovranno di volta in volta essere individuati in sede applicativa. Tanto più poi quest'attività ermeneutica si configura come particolarmente complessa e delicata ove si pensi, in particolare, ad alcuni specifici istituti, di recente introduzione alla Camera, che, in sede applicativa, sono stati oggetto di una specifica valutazione di compatibilità con i principi generali della *navette*. Nell'esposizione delle questioni si farà precipuo riferimento alle disposizioni del Regolamento della Camera e alla sua prassi, richiamando l'esperienza del Senato ove questa presenti degli elementi di particolare interesse.

## 5 - La disciplina della fase di esame in Commissione

Seguendo l'impianto della disciplina del procedimento legislativo procederemo nell'esame delle questioni distinguendo la fase di esame in Commissione in sede referente da quella in Assemblea, sul presupposto che l'esame in sede legislativa in Commissione presenti profili procedurali comuni con quelli dell'esame in sede referente ovvero in Assemblea.

Quanto alla sede redigente, il procedimento sembra effettivamente presentare alcune caratteristiche di non immediata riferibilità all'esame di progetti già approvati e modificati dall'altro ramo del Parlamento: si pensi alla previsione contenuta all'articolo 96, comma 3, del Regolamento della Camera (ovvero a quella dell'art. 36, comma 2, del Regolamento del Senato), relativa all'ordine del giorno con il quale l'Assemblea può stabilire criteri e principi direttivi per la formulazione del testo degli articoli, la cui applicazione, pure astrattamente possibile, appare senz'altro più limitata con riferimento ad un progetto di legge che consti di articoli il cui contenuto sia stato già integralmente o parzialmente definito in modo irreversibile.

Più in generale, il procedimento in sede redigente – cui si fa raramente ricorso già per il primo esame – è finalizzato a soddisfare esigenze di redazione dell'articolato su materie particolarmente complesse dal punto di vista tecnico-giuridico <sup>(69)</sup>, esigenze che, in linea generale, dovrebbero ritenersi già soddisfatte quando si conduca un secondo esame su un progetto di legge. Non mancano tuttavia, in entrambi i rami del Parlamento, casi di esame in sede redigente di un testo già approvato da una Camera e modificato dall'altra.

La trattazione delle questioni relative all'esame in Commissione avrà riguardo essenzialmente agli aspetti tipici ed esclusivi di questa fase del procedimento legislativo, quali quelli relativi all'istruttoria legislativa, rinviando al paragrafo riguardante la disciplina dell'esame in Assemblea le questioni attinenti alla delimitazione del *thema decidendum*, quali quelle relative ai limiti di ammissibilità degli emendamenti, ugualmente rilevabili anche in Commissione, ma la cui natura appare più strettamente connessa con le funzioni deliberative proprie dell'esame in Assemblea di un progetto di legge.

### 5.1 - L'assegnazione dei progetti di legge rinviati dal Senato

Nel Regolamento anteriore a quello del 1971, come già ricordato, era presente una disposizione all'articolo 67 (il comma 2) che prevedeva che

i progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguissero il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera. Tale disposizione era trapassata nel Regolamento della Camera dei deputati repubblicana dal periodo statutario, quando si configurava quale conseguenza dell'esistenza nel Regolamento della duplice disciplina regolamentare dell'esame preliminare delle leggi: tre letture e uffici. Si stabiliva così l'obbligo di seguire, in caso di modifiche del Senato, la stessa procedura seguita nel corso della prima discussione del progetto. Con le riforme regolamentari del 1949 tale disposizione aveva assunto il significato di rinviare il provvedimento alla stessa Commissione e nella stessa sede del primo esame <sup>(70)</sup>.

Il Regolamento del 1971 non reca in proposito alcuna disposizione.

Nella prassi parlamentare non è infrequente che un progetto di legge assegnato in sede referente in prima lettura – e conclusosi in questa sede l'esame (per poi essere discusso quindi dall'Assemblea) – sia poi, in occasione della seconda lettura, assegnato o trasferito in sede legislativa (sempre che, beninteso, ne ricorrano i presupposti regolamentari), ovvero viceversa. Evento assai più raro è invece l'assegnazione a Commissioni diverse da quelle competenti in prima lettura. In via teorica, infatti, non è da escludere che il Senato apporti modifiche tali da mutare la materia sulla quale verta prevalentemente il progetto di legge, così da determinare un cambiamento della Commissione competente ad esaminare in via primaria il progetto di legge. È possibile, inoltre, che il Senato operi modifiche tali da determinare l'insorgenza della competenza primaria di una nuova Commissione senza che venga meno la competenza della Commissione che ha esaminato in prima lettura il progetto di legge, cosicché si renda necessario assegnare a Commissioni riunite il progetto di legge. Ma non è da escludere nemmeno il contrario <sup>(71)</sup>.

### *5.1.1 - L'assegnazione dei progetti di legge in sede consultiva*

L'assegnazione in sede consultiva – che, secondo prassi, viene operata direttamente dal Presidente della Camera – è effettuata solo alle Commissioni investite dalle modifiche introdotte dal Senato e a quelle aventi competenza sulle norme soppresse dal Senato <sup>(72)</sup>. La Commissione limiterà il suo esame alle sole parti modificate dal Senato.

Relativamente ad emendamenti tesi a ripristinare il testo di disposizioni già approvate dalla Camera e soppresse al Senato, in passato è stata affermata la non necessità di acquisire il parere di una Commissione in sede consultiva <sup>(73)</sup>. Tale scelta non sembra aver trovato un consoli-

damento nella prassi, in quanto, ancorché possa risultare ispirata alla necessità di non ripetere fasi procedurali già percorse, e quindi conforme al principio del *ne bis in idem*, non appare tuttavia giustificata né sotto il profilo delle norme regolamentari, né sotto il profilo sistematico, sembrando invece necessario che la Commissione si pronunci su proposte normative collocabili all'interno di un testo diverso da quello che costituisce oggetto del primo parere.

Anche per quanto riguarda la trasmissione da parte delle Commissioni al Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16, comma 6-*bis*, dei progetti di legge recanti norme di delega o delegificazione, il criterio adottato risulta analogo a quello utilizzato per l'assegnazione in sede consultiva. Così se, nel corso dell'esame al Senato, viene introdotta una nuova delega legislativa, il progetto di legge sarà trasmesso al Comitato <sup>(74)</sup>.

Specularmente, se nel corso dell'esame al Senato le norme che fondano la competenza del Comitato non vengono modificate, il progetto di legge non dovrà essere trasmesso al Comitato. Da ultimo, nella XIV legislatura, si ricordano a titolo esemplificativo: il progetto di legge n. 1798-D e il progetto di legge n. 4233-B <sup>(75)</sup>.

## 5.2 - *L'esame in sede referente*

Passando poi ad esaminare nello specifico i problemi procedurali relativi alla fase di esame in Commissione in sede referente, prima di analizzare alcune specifiche questioni che possono porsi, si richiamano sinteticamente alcuni aspetti che non sembrano presentare particolari profili problematici.

Vi è innanzitutto la nomina del relatore, il quale viene generalmente individuato nello stesso soggetto che ha svolto l'incarico in occasione della prima lettura. Non è da escludere tuttavia che la funzione di relatore sia svolta da altro deputato in relazione alle più diverse ragioni, compresa anche la circostanza che il deputato non ritenga di poter aderire al testo rinviato dal Senato <sup>(76)</sup>.

Tra le specifiche questioni riguardanti l'applicazione delle norme in sede referente sui testi rinviati dal Senato due appaiono particolarmente degne di rilievo, e cioè:

- i limiti dell'istruttoria legislativa in Commissione;
- la possibilità di procedere all'abbinamento con altre proposte di legge e di scegliere un testo base diverso da quello approvato in prima lettura e modificato dal Senato.

Si tratta, in entrambi i casi, di aspetti della procedura che rientrano nella fase di formazione del testo di un progetto di legge da parte delle Commissioni e che, pertanto, appaiono propri di una fase iniziale del procedimento legislativo. Ciò premesso, occorre, tuttavia, verificare nel concreto in che modo tali strumenti potrebbero comunque attagliarsi alla fase di esame in Commissione di un progetto di legge già approvato dalla Camera e poi modificato dal Senato.

### 5.2.1 - *Eventuali limiti all'istruttoria legislativa*

Per quanto riguarda la disciplina dell'istruttoria legislativa, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 79 del Regolamento – come modificato a seguito delle riforme regolamentari approvate nel 1997 – la valutazione circa la loro applicazione, in sede di esame in seconda lettura, non può che essere il frutto di un'interpretazione sistematica, nella quale dovranno quindi essere analizzati concretamente i profili di applicabilità delle singole previsioni.

Ad esempio nell'applicazione del comma 2 dell'articolo 79, che fa riferimento alla fase della formulazione del testo degli articoli quale momento del procedimento in sede referente, si dovrà ovviamente tener conto del fatto che, nei progetti di legge già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, una parte del testo potrà essere già stata integralmente e intangibilmente formata, in quanto oggetto di doppia deliberazione conforme, e che quindi l'attività di formulazione del testo degli articoli potrà essere svolta solamente per gli articoli modificati e limitatamente ai commi modificati.

Uno dei problemi emersi ha riguardato, in particolare, l'adozione degli strumenti istruttori di cui all'articolo 79, commi 5 e 6, ivi compresa la possibilità di richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche mediante la predisposizione di apposite relazioni tecniche. Se è ben vero che, da una parte, la previsione degli strumenti in questione appare strettamente connessa allo svolgimento di una fase 'aurorale' del procedimento legislativo su un progetto di legge, nella quale quindi la Commissione abbia bisogno di acquisire preliminari elementi di informazione sugli aspetti indicati nel comma 4 dell'articolo 79, tuttavia non sembra potersi comunque escludere *a priori* che esigenze di approfondimento istruttorio possano porsi su progetti di legge esaminati ai sensi dell'articolo 70, comma 2, sui quali il Senato potrebbe avere introdotto delle rilevanti novità. Non sembrano quindi esserci ostacoli concettuali alla possibilità che a tali strumenti si ricorra nel corso dell'esame di progetti di legge rinviati dal Senato, al fine di svolgere quegli approfondimenti

istruttori ritenuti necessari per acquisire quegli elementi cui fa riferimento l'articolo 79, comma 4. In questo caso gli elementi in questione dovranno riferirsi alle questioni sulle quali la Camera abbia la possibilità di intervenire, dovendosi trattare quindi di disposizioni modificate o introdotte dal Senato.

In sede di applicazione di tali disposizioni può valorizzarsi particolarmente la disposizione di cui al comma 6 dello stesso articolo 79, che attribuisce all'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, al presidente della Commissione, il potere di non dar corso alle richieste istruttorie avanzate quando l'oggetto della richiesta sia ritenuto non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa. Una disposizione di tale genere, infatti, consente di inibire eventuali richieste istruttorie, avanzate per finalità prevalentemente dilatorie; e d'altra parte può trovare una maggiore e meno contestabile applicazione ove si consideri che, comunque, le esigenze istruttorie su un progetto di legge rinviato dal Senato sono, per la natura stessa del procedimento, più circoscritte.

Quando sia avanzata una richiesta di dati e di informazioni al Governo relativamente ad un progetto di legge rinviato dal Senato, potrebbe porsi un altro problema in relazione alla definizione del termine entro il quale deve essere fornita la risposta. Come è noto, la seconda parte del comma 6 dell'articolo 79 e il comma 7 prevedono che l'ufficio di presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6 – ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione – stabilisca, sentito il Governo, il termine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati ad esso richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. La Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni richiesti, al riguardo, al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicando il motivo. Qualora poi il Governo non fornisca nei tempi stabiliti i dati e le informazioni richiesti senza indicarne il motivo, la Conferenza dei presidenti di gruppo, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il Presidente della Camera stabilisce un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea di cui all'articolo 81. Del tardivo o mancato adempimento da parte del Governo è dato conto in tale relazione.

La formulazione di queste norme si attaglia in maniera coerente ad un procedimento legislativo in sede referente la cui durata – salve le ec-

cezioni previste dalle norme regolamentari – è stabilita in due mesi. Come è noto, invece, per i progetti di legge rinviati dal Senato si può derogare al termine dei due mesi, fissando quindi alla Commissione un termine per la presentazione della relazione, che – non di rado – è stato anche notevolmente ristretto. Per questi ultimi, quindi, più facilmente che per i progetti di legge in prima lettura, potrebbe effettivamente determinarsi un problema di individuazione di un termine per la presentazione dei dati compatibile con i tempi di programmazione della loro discussione in Assemblea; non sembrano, tuttavia, ravvisarsi ostacoli dogmatici all'applicabilità integrale della disposizione in esame, compresa la possibilità di fissazione di un nuovo termine in caso di inadempimento immotivato del Governo <sup>(77)</sup>.

Le questioni sopra richiamate evidenziano il problema più generale già segnalato, e cioè che – stante l'essenzialità delle disposizioni che regolano il procedimento legislativo di progetti già approvati dalla Camera – spetta all'interprete ricavare dal complesso del sistema regolamentare la procedura applicabile a questa fase del procedimento legislativo. D'altro canto occorre anche considerare che ove, nel Regolamento, si è voluto escludere l'applicazione di un determinato istituto all'esame in seconda lettura, è stata prevista un'apposita disposizione in tal senso. Basti pensare al comma 6, secondo periodo, dell'articolo 96-*bis*, che esclude la possibilità di presentare le pregiudiziali previste dal comma 3 del medesimo articolo ai disegni di legge di conversione rinviati dal Senato.

Nell'ambito delle procedure istruttorie non incontra limitazioni particolari lo svolgimento di attività istruttoria informale quale lo svolgimento di audizioni informali.

Un quesito potrebbe riguardare l'ammissibilità, ai sensi dell'articolo 79, comma 9, del Regolamento, della costituzione di un comitato ristretto al quale affidare l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli. Con i limiti derivanti dalla limitazione alle sole parti modificate dal Senato, non sembrano sussistere ragioni per escludere la possibilità di costituire un comitato ristretto, costituzione che potrebbe tuttavia presentare profili di una certa complessità nel caso in cui si sia proceduto all'abbinamento di altre proposte di legge.

### 5.2.2 - *L'abbinamento di altre proposte di legge*

Il tema dell'abbinamento in Commissione a progetti di legge rinviati dal Senato ed esaminati, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, del Regola-

mento di altri progetti di legge vertenti su materia identica involge profili riguardanti la possibilità, almeno in via teorica, che, in occasione di tale esame, il procedimento legislativo fuoriesca dai limiti segnati dal medesimo articolo 70, comma 2, e si riespanda nella sua integrità.

La prassi non esclude la possibilità di procedere all'abbinamento e i casi, ancorché non numerosi, non sono tuttavia nemmeno rarissimi. L'applicazione di questo istituto presenta tuttavia tratti di anomalia.

È certamente vero che nei casi più recenti, in particolare quando la proposta di legge recava disposizioni sostanzialmente identiche a quelle contenute nella proposta di legge rinviata dal Senato sulle quali si era realizzata la doppia deliberazione conforme, si è dichiarato procedersi all'abbinamento ai soli fini della dichiarazione di assorbimento della proposta abbinata, e quindi con l'intento di evitare la pendenza all'ordine del giorno di progetti di legge analoghi ad altri invece già approvati <sup>(78)</sup>. In qualche caso peraltro l'abbinamento non è stato disposto d'ufficio dal Presidente, ma è stato deliberato dalla Commissione medesima <sup>(79)</sup>.

Il ricorso all'abbinamento potrebbe poi trovare una particolare giustificazione quando esso riguardi progetti di legge già presentati alla Camera e che non siano stati abbinati in prima lettura perché relativi a materie originariamente non trattate dal progetto di legge approvato e che abbiano invece costituito oggetto di disposizioni inserite nel corso dell'esame al Senato: in tal caso l'abbinamento serve a dare visibilità anche a coloro che su quel tema avessero assunto prioritariamente l'iniziativa legislativa alla Camera.

Ma pur considerando ciò, resta comunque il dato procedurale costituito dal fatto che, mediante l'abbinamento, si delinea, almeno potenzialmente, quella possibilità di allargamento dell'ambito della decisione oltre i confini segnati dalle modifiche al Senato, possibilità impedita invece proprio dal disposto dell'art. 70, comma 2, del Regolamento. L'abbinamento è, infatti, atto che, nel rendere possibile, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 77 l'adozione quale testo base di uno dei progetti abbinati, precostituisce la possibilità per la Commissione di effettuare una scelta legislativa su un testo diverso da quello trasmesso dal Senato, nell'ambito di un procedimento legislativo che è invece limitato alle sole modifiche apportate dall'altra Camera, potendo determinare quindi una sorta di gemmazione di un nuovo procedimento legislativo avente caratteristiche comunque diverse da quello originario.

Problema ancora maggiore sarebbe, poi, quello riguardante la possibilità di procedere, sempre a norma del comma 3 dell'articolo 77, all'elaborazione di un testo unificato, possibilità che sembrerebbe da esclu-

dere, ma sulla quale comunque – almeno in via teorica – non ci si può non interrogare. Ma gli interrogativi potrebbero susseguirsi: ad esempio, sarebbe possibile condurre la fase dell'istruttoria legislativa (prima ancora quindi dell'adozione di un testo base), con riferimento a questioni trattate nei progetti abbinati che superino le limitazioni dell'articolo 70, comma 2? E ancora: relativamente alla programmazione dell'esame in Assemblea, l'eventuale scelta quale testo base di una nuova proposta di legge renderebbe necessario, ai fini dell'inserimento all'ordine del giorno, il rispetto del termine di due mesi che è invece derogabile per i progetti di legge rinviati dal Senato?

A fronte di questi interrogativi la realtà registra, come anticipato, più occasioni in cui sono state abbinati a progetti di legge rinviati dal Senato altre proposte di legge, sia in sede referente, nella fase iniziale <sup>(80)</sup> e prima ancora che fosse formalmente effettuata la scelta del testo base <sup>(81)</sup>, ovvero anche in conclusione dell'esame <sup>(82)</sup>, sia in sede legislativa. Per quest'ultima sede, si ricorda che quando viene deliberato dall'Assemblea il trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge rinviato dal Senato, il Presidente – analogamente a quanto avviene anche in prima lettura – rende le consuete precisazioni in ordine all'assegnazione nella medesima sede legislativa degli altri progetti di legge vertenti su identica materia, al fine di consentirne l'abbinamento <sup>(83)</sup>.

In questi casi tuttavia l'abbinamento non ha determinato sviamenti del procedimento legislativo dal tracciato segnato dall'articolo 70, comma 2: considerato anche quanto richiamato all'inizio del paragrafo, e cioè che in più occasioni si è dichiarato procedersi all'abbinamento ai soli fini della dichiarazione di assorbimento della proposta abbinata, si può concludere che l'operazione ermeneutica delle disposizioni regolamentari ha condotto, piuttosto che all'esclusione *tout court* dell'abbinamento, all'individuazione di una particolare forma di abbinamento con effetti procedurali limitati, al fine di salvaguardare le caratteristiche essenziali del procedimento legislativo in caso di *navette*.

#### 5.2.2.1 - Il caso della legge n. 277 del 2002

In questo quadro va segnalato un caso relativamente recente – verificatosi al Senato – nel quale si è proceduto ad un esame abbinato (discussione congiunta nella terminologia del Senato), e la scelta del testo base – anche se per motivi del tutto particolari legati all'esigenza di apportare modifiche su parti del testo sulle quali si era già realizzata la doppia deliberazione conforme – è avvenuta su un testo diverso da quel-

lo già approvato in prima lettura, con conseguente sostanziale riavvio del procedimento legislativo <sup>(84)</sup>.

Ciò è accaduto esattamente in occasione dell'approvazione della legge n. 277 del 2002.

Vale la pena al riguardo riepilogare brevemente le tappe del procedimento di formazione di questa legge.

L'*iter* di approvazione si era avviato al Senato con l'esame del disegno di legge n. 568, approvato dall'Assemblea del Senato il 7 febbraio 2002 e trasmesso alla Camera il giorno successivo. Il progetto di legge approvato dal Senato (A.C. 2307) era quindi stato approvato con modifiche dalla Camera il 9 ottobre 2002 e trasmesso all'altro ramo del Parlamento il giorno 11 ottobre 2002 (A.S. 568-B).

Nella seduta in sede deliberante della Commissione giustizia del Senato del 24 ottobre 2002 il presidente della Commissione, in sostituzione del relatore, evidenziò una questione relativa all'articolo 4 del provvedimento, già oggetto di doppia deliberazione conforme da parte delle due Camere. La disposizione ivi contenuta era stata inserita durante il precedente esame in Senato e risultava strettamente connessa con l'impostazione del testo licenziato in prima lettura: per effetto di una modifica apportata dalla Camera all'articolo 1 del disegno di legge, tuttavia, ad avviso del Senato, se ne sarebbe dovuta conseguentemente prevedere la soppressione. Non essendo stata effettuata tale scelta, né alcuna altra modifica di coordinamento, l'articolato finiva così col presentare, ad avviso della Commissione del Senato, due disposizioni di carattere contraddittorio. Al riguardo il presidente della Commissione precisava dunque che si trattava «di un'inaccettabile incongruenza normativa, alla quale egli stesso ha cercato di porre rimedio chiedendo, in considerazione del fatto che si doveva operare esclusivamente un coordinamento di tipo formale, che la Presidenza della Camera dei deputati procedesse ad una correzione del messaggio. Poiché però la Presidenza della Camera dei deputati, così come hanno riferito i relativi uffici, ha ritenuto impraticabile tale soluzione, la Commissione si trova di fronte alla necessità di correggere il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, con l'ulteriore ostacolo rappresentato dal fatto che, coerentemente con le decisioni sinora assunte, la presidenza della Commissione giudicherebbe improponibili emendamenti volti a sopprimere il più volte citato articolo 4 del disegno di legge n. 568-B, essendo stato già approvato lo stesso nel medesimo testo dai due rami del Parlamento».

Seguì quindi un intervento del senatore Calvi, il quale espresse il convincimento che la soluzione più agevolmente praticabile per provvedere

all'esigenza di correzione fosse quella di presentare un nuovo disegno di legge di contenuto identico a quello approvato dalla Camera dei deputati, ma senza la previsione di cui all'articolo 4 del citato disegno di legge n. 568-B, disegno di legge che avrebbe potuto essere approvato in tempi estremamente rapidi e quindi trasmesso all'altro ramo del Parlamento per il varo definitivo.

Come soluzione alternativa lo stesso presidente della Commissione ipotizzò quella della presentazione di un emendamento interamente sostitutivo del testo dell'articolo, ritenendo che, rispetto a tale emendamento, si sarebbero presentati problemi di proponibilità forse meno rilevanti rispetto a quelli relativi all'ipotesi di un unico emendamento soppressivo di una parte del testo già approvata in identica formulazione da entrambi i rami del Parlamento. Al termine della seduta del 24 ottobre 2002 la Commissione non si orientò per alcuna delle soluzioni prospettate, procedendosi soltanto ad un ulteriore differimento del termine di presentazione degli emendamenti.

Nella seduta successiva del 7 novembre 2002 la Commissione riprese l'esame del provvedimento in questione; si procedette quindi alla discussione congiunta del disegno di legge n. 568-B con un nuovo disegno di legge n. 1803, che venne quindi adottato come testo base, al quale vennero riferiti gli emendamenti già presentati al testo n. 568-B e che quindi venne approvato dalla Commissione nella medesima seduta.

Il testo approvato dal Senato fu quindi trasmesso alla Camera dove prese un altro numero (C. 3361, ovviamente diverso da quello assegnato al primo testo trasmesso dal Senato) e fu approvato definitivamente il 4 dicembre 2002.

Si è trattato di un caso del tutto peculiare, che ha condotto alla formazione di un procedimento legislativo nuovo e diverso da quello originario relativo all'A.S. 568-B, conclusosi con l'approvazione di un testo, ancorché quasi integralmente analogo a quello originariamente approvato, comunque formalmente diverso. Ciò è confermato dal fatto che il nuovo disegno di legge trasmesso alla Camera recava un numero diverso e la Camera, una volta ricevutolo, avrebbe ovviamente potuto estendere l'esame all'intero articolato e non limitarsi alle modifiche apportate dal Senato.

La presenza di un vasto consenso sulla proposta sia alla Camera che al Senato (in entrambi i rami del Parlamento è stata approvata dalla Commissione in sede legislativa) ha certamente contribuito all'adozione di una procedura che, se ha avuto il pregio della semplificazione quanto all'aspetto concreto dei tempi di approvazione, comunque non può mancare di ingenerare perplessità sotto il profilo sistematico <sup>(85)</sup>.

### 5.3 - La conclusione dell'esame in sede referente: le relazioni di minoranza

Un problema attinente alla conclusione della fase di esame in Commissione è quello riguardante la possibilità di presentare relazioni di minoranza.

In via generale la risposta al quesito è positiva ed è da riconoscersene l'ammissibilità anche quando non ve ne fossero state in prima lettura.

Alcuni profili problematici si sono posti, tuttavia, a seguito dell'introduzione delle modifiche regolamentari approvate nel 1997 che prevedono la presentazione di relazioni di minoranza accompagnate da testi alternativi.

L'articolo 79, comma 12, richiede, infatti, la presenza, insieme alla relazione di minoranza, di un testo, anche solo parzialmente alternativo; nella prassi, tuttavia, sono state individuate alcune tipologie di casi in cui si consente al relatore di non presentare il testo alternativo, e cioè nel caso in cui:

- sia stato deliberato il mandato al relatore di maggioranza a riferire in senso contrario;
- vi sia – da parte del relatore di minoranza – un'opposizione radicale ad un intervento legislativo nella materia oggetto del progetto di legge, sicché in questa ipotesi si chiede, invece che la sostituzione degli articoli, la loro soppressione.

Ai sensi dell'articolo 87, comma 1-*bis*, poi, i testi alternativi sono posti in votazione, su richiesta del relatore di minoranza, come emendamenti interamente sostitutivi immediatamente dopo gli emendamenti soppressivi e prima degli altri emendamenti sostitutivi riferiti al medesimo articolo.

Se è pacificamente da ammettere, anche in seconda lettura, la presentazione di relazioni di minoranza senza testo alternativo in caso di radicale contrarietà del relatore a qualunque ipotesi di intervento legislativo sulla materia oggetto del provvedimento, seri dubbi di ammissibilità si pongono con riferimento alla possibilità di presentare un testo alternativo al progetto di legge parzialmente modificato dal Senato.

Non essendovi alcuna specifica disposizione regolamentare in merito, si tratta allora di verificare se, e in che misura, la predisposizione di un testo alternativo sia compatibile con il procedimento legislativo previsto dal regolamento in caso di *navette*.

Considerato che le deliberazioni ammesse sono solo quelle relative alle modificazioni apportate dal Senato e agli emendamenti ad esse con-

seguenti proposti, il testo alternativo di minoranza appare di dubbia praticabilità sia per ragioni di ordine logico sia per ragioni di ordine pratico. Qualora infatti si ritenesse ammissibile un testo alternativo, da porre poi in votazione, esso dovrebbe essere comunque compatibile con le caratteristiche della disciplina della *navette*, e cioè dovrebbe contenere disposizioni che si riferiscono alle sole parti modificate. In via ipotetica, per rispondere a tale esigenza il meccanismo potrebbe essere congegnato in diversi modi.

Un primo modo potrebbe essere quello di prevedere la presentazione di un testo alternativo complessivo, cioè alternativo anche agli articoli non modificati dal Senato, ma per il quale la facoltà del relatore di minoranza di chiederne la votazione dovrebbe essere comunque limitata solo agli articoli alternativi alle parti effettivamente e sostanzialmente modificate dal Senato (nel rispetto dei vincoli stabiliti dall'articolo 70, comma 2, come applicati per l'ammissibilità degli emendamenti: pertanto, per un articolo composto da più commi e modificato in uno solo di essi, sarebbero sottoponibili al voto soltanto articoli alternativi che comunque non contengano modifiche ai commi invariati). Per gli articoli non modificati il testo alternativo avrebbe esclusivamente un significato di pura testimonianza di una posizione politica, insuscettibile tuttavia di costituire oggetto di una deliberazione.

Tali disposizioni alternative finirebbero, tuttavia, per introdurre nel dibattito temi ed argomenti che non possono costituire oggetto di deliberazione, in palese contraddizione con un fondamentale principio di funzionalità dei procedimenti parlamentari e con l'evidente rischio di determinare dibattiti infruttuosi dai quali non può scaturire in alcun modo una manifestazione di volontà delle Camere.

In alternativa, per evitare l'inconveniente testé descritto, si potrebbe imporre al relatore di minoranza di limitare la proposta alternativa alle sole disposizioni modificate dal Senato, riproducendo nel suo testo alternativo le disposizioni approvate da entrambe le Camere. È evidente tuttavia che in questo caso si snaturerebbe la stessa ragion d'essere del testo alternativo, che è quella di consentire alle forze di opposizione la presentazione di un complesso normativo organico alternativo a quello della maggioranza, finendo con il vincolare le forze di minoranza all'adesione, nel loro testo, a parti della legge già approvate da entrambe le Camere e sulle quali esse sarebbero presumibilmente contrarie.

Stanti gli inconvenienti sopra descritti, in definitiva, la soluzione più razionale appare l'inammissibilità del testo alternativo. La natura stessa del testo alternativo sembra infatti rispondere ad esigenze che attengono

ad una fase del processo di formazione delle leggi nella quale la Camera non ha ancora adottato deliberazioni conclusive e deve valutare fra le diverse opzioni in campo, una fase nella quale dunque ciascuna Camera spiega al massimo le sue possibilità istruttorie e deliberative. Una volta che tale potere istruttorio e deliberativo si sia parzialmente consumato, essendosi realizzata la doppia deliberazione conforme su alcune parti del progetto, la ragione del testo alternativo viene meno, non essendo più nella disponibilità della Camera la possibilità di adottare un testo diverso da quello trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, se non limitatamente alle parti modificate.

Ammetterne la presentazione nel caso di *navette*, a pena di stravolgerne le intrinseche caratteristiche strutturali, finirebbe per costituire un atto parlamentare sostanzialmente inutile, dal quale non potrebbero che discendere prevalentemente effetti di mera testimonianza, e comunque, a portata procedurale e deliberativa assai limitata.

In conclusione, peraltro, non si può non osservare che le ragioni che inducono ad escludere i testi alternativi di minoranza ai progetti di legge esaminati non sono poi tanto dissimili da quelle che rendono problematico procedere all'abbinamento: riposano entrambe, infatti, sulla fondamentale esigenza di configurare un procedimento legislativo con caratteristiche pienamente coerenti con i limiti fissati dall'articolo 70, comma 2.

#### 6 - *La disciplina della fase di esame in Assemblea*

Relativamente alla fase di esame in Assemblea le questioni principali riguardano essenzialmente l'individuazione del *thema decidendum*, operazione che richiede ovviamente l'interpretazione dell'espressione contenuta all'articolo 70, comma 2, «modificazioni apportate dal Senato» e l'enucleazione dei limiti di ammissibilità degli emendamenti, da formulare sulla base della valutazione del loro rapporto di consequenzialità con le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Si tratta di temi che, ovviamente, si pongono anche per la fase di esame in Commissione, ma che – come già precisato – si è ritenuto preferibile trattare in questa parte del lavoro, in relazione alla considerazione che l'attività in Commissione resta comunque caratterizzata da finalità prevalentemente istruttorie, laddove le funzioni deliberative dell'esame in Assemblea di un progetto di legge rendono la trattazione delle suddette questioni strettamente connesse alle caratteristiche e agli obiettivi della fase di esame in Assemblea.

### 6.1 - *Aspetti procedurali propedeutici all'esame in Assemblea: iscrizione nel calendario dei lavori*

Una delle poche disposizioni regolamentari che, al di fuori dell'articolo 70, comma 2, reca una previsione specifica per l'esame dei progetti di legge rinviati dal Senato, riguarda la sua iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

L'articolo 23, comma 5, del Regolamento della Camera stabilisce, infatti, che l'inserimento nel programma dei lavori dell'Assemblea può avvenire, per i progetti di legge esaminati a norma degli articoli 70, comma 2, 71 e 99, in deroga al termine previsto dall'articolo 81 (due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente, ridotto alla metà per i provvedimenti urgenti). Ciò rende, tra l'altro, del tutto inutile l'eventuale dichiarazione d'urgenza (pure, in astratto, ammissibile). In questi casi, quindi, l'entità del termine fissato alla Commissione per svolgere il suo esame prescinde da un limite regolamentare previsto in via generale e dipende sostanzialmente dagli specifici tempi – ovviamente anche politici – che ciascun progetto di legge richiede prima di essere riportato all'esame dell'Assemblea.

Non ci si può nascondere, nei fatti, che l'assenza di un termine preciso per lo svolgimento dell'istruttoria e la possibilità, conseguentemente, di iscrivere nel calendario dei lavori in Assemblea, in qualunque momento, la discussione di un progetto di legge rinviato dal Senato può rischiare di determinare una qualche compressione dell'attività istruttoria svolta dalla Commissione in sede referente e dalle Commissioni assegnatarie in sede consultiva. Attività istruttoria che tuttavia è, per natura del procedimento stesso, semplificata.

Anche per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, in considerazione ovviamente del termine massimo previsto dalla Costituzione per la loro conversione, vi è un'apposita disposizione (art. 96-*bis*, comma 6, primo periodo) che consente al Presidente di fissare termini specifici per il loro esame in sede referente.

La determinazione, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, del Regolamento, del tempo massimo complessivamente disponibile per la discussione del progetto di legge avverrà, ovviamente, sulla base dell'entità delle modifiche apportate al testo dal Senato. Ove le modifiche dovessero riguardare poche disposizioni, il tempo previsto potrebbe essere anche molto limitato. Qualora si tratti poi di un progetto di legge vertente prevalentemente su una delle materie per le quali è ammesso il voto segre-

to, le fasi successive alla discussione sulle linee generali saranno assoggettate al contingentamento secondo la disciplina generale prevista dal comma 12 dell'articolo 24.

### 6.2 - *L'ammissibilità di questioni incidentali sostanziali*

Anche relativamente alle questioni incidentali il già citato articolo 96-*bis*, comma 6, reca una specifica previsione, che esclude la possibilità di presentare le pregiudiziali di cui al comma 3 del medesimo articolo sui decreti legge, quando il relativo disegno di legge di conversione sia stato approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

Merita di essere citato anche l'articolo 99, comma 2, del Regolamento, che esclude l'ammissibilità di pregiudiziali e sospensive su progetti di legge costituzionale non quando essi siano stati modificati dal Senato e siano esaminati ai sensi dell'articolo 70 comma 2 (e cioè quando si sia ancora in fase di prima deliberazione), ma solo per la seconda deliberazione.

In via generale, per tutti gli altri casi, non sussistono dubbi sull'ammissibilità – ampiamente confermata nella prassi – di questioni pregiudiziali e sospensive, laddove esse siano motivate con riferimento alle parti modificate dall'altra Camera.

Dubbia potrebbe apparire, eventualmente, l'ammissibilità di pregiudiziali motivate esclusivamente con riferimento alle parti non modificate dal Senato. Sul punto si ricorda che la Presidenza della Camera ha più volte rimarcato l'assimilazione degli effetti dell'approvazione delle questioni pregiudiziali a quelli della reiezione nella votazione finale di un provvedimento: in tale ottica quindi le pregiudiziali stesse, comportando una valutazione complessiva del testo del progetto di legge, dovrebbero essere considerate ammissibili a prescindere dal riferimento specifico a parti modificate dal Senato. Nella prassi si riscontrano in entrambi i rami del Parlamento casi di pregiudiziali motivate con riferimento anche a parti non modificate <sup>(86)</sup>.

### 6.3 - *La discussione sulle linee generali*

Non pone particolari problemi la fase della discussione sulle linee generali, la quale si svolge sulle modifiche introdotte dal Senato, né vi sono limiti al suo ampliamento ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento della Camera.

In realtà, dal momento che la discussione in Assemblea alla Camera ha per oggetto il testo del progetto di legge così come licenziato dalla

Commissione, e non il testo proveniente dal Senato – come vedremo specificamente nel paragrafo successivo – è da precisare che l'espressione «discussione sulle linee generali» limitata alle modifiche introdotte dal Senato, nella sua valenza letterale, è da intendersi riferita solo ai casi in cui la Commissione abbia confermato il testo proveniente dal Senato; mentre laddove la Commissione abbia introdotto ulteriori modifiche o addirittura modificato a sua volta le modificazioni del Senato, la discussione sulle linee generali riguarderà ovviamente anche queste parti del testo. Si possono configurare, poi, delle situazioni alquanto peculiari: qualora la Commissione abbia ripristinato il testo originario di una disposizione modificata dal Senato, la discussione sulle linee generali si svolgerà sul testo già approvato dalla Camera in collegamento con la modifica – respinta dalla Commissione – apportata dal Senato. Così, nei casi in cui le modifiche apportate dal Senato consistano unicamente nella soppressione di articoli approvati dalla Camera e tali soppressioni risultino poi confermate nel testo della Commissione <sup>(87)</sup>, la discussione sulle linee generali verterà non su un testo, ma proprio sulla mancanza di un testo, precedentemente approvato dalla Camera.

#### *6.4 - La fase deliberativa: l'esame degli articoli e degli emendamenti. Rapporto con l'espressione regolamentare «modificazioni apportate dal Senato»*

Dopo lo svolgimento della discussione sulle linee generali, l'esame del progetto di legge prosegue quindi, a norma dell'articolo 82, con la discussione degli articoli, la quale tuttavia, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, sarà limitata ai soli articoli modificati dal Senato. Pervenuti all'analisi di questa fase della procedura di esame dei progetti di legge rinviati dal Senato, si impongono alcune precisazioni.

La prima – già segnalata in precedenza – riguarda il fatto che l'esame dell'Assemblea si svolge sul testo licenziato dalla Commissione, e non su quello proveniente dal Senato, sicché ove il Senato abbia introdotto un articolo e questo sia stato soppresso o modificato dalla Commissione, la Camera si pronuncia sul testo della Commissione e non su quello trasmesso dal Senato. Se è vero, infatti, che ai sensi dell'articolo 70, comma 2, l'esame è circoscritto in seconda lettura alle sole parti modificate dal Senato, in modo da evitare la doppia deliberazione della Camera sulle parti che sono state già oggetto di deliberazione conforme da parte di entrambe le Assemblee, tale previsione non determina il venir meno del-

l'applicazione dei principi generali in materia di procedimento legislativo, in base ai quali l'Assemblea delibera sul testo di un progetto di legge nel testo licenziato dalla Commissione. Una diversa interpretazione, nel senso di imporre comunque la deliberazione della Camera sul testo originario trasmesso dal Senato anche quando questo sia stato poi oggetto, nei limiti consentiti dall'articolo 70, comma 2, di modifiche da parte della Commissione stessa, comporterebbe infatti uno svuotamento della sede referente per i progetti di legge in seconda lettura. La Camera è, dunque, chiamata a deliberare sul testo presentato dalla Commissione e quindi le deliberazioni dell'Assemblea avranno ad oggetto le parti modificate dal Senato nel testo licenziato dalla Commissione: nel caso di soppressione da parte della Commissione di un articolo introdotto dal Senato, su quest'ultimo l'Assemblea quindi non è chiamata a deliberare; per la sua approvazione sarà necessario pertanto presentare un apposito emendamento volto a prevederne la reintroduzione. In tal senso è la prassi costante alla Camera.

Anche al Senato la discussione in Assemblea si svolge sul testo della Commissione, ma se la Commissione proponga la soppressione di un articolo approvato dalla Camera, su questa soppressione l'Assemblea del Senato è chiamata comunque a deliberare<sup>(88)</sup>, così come se la Camera abbia soppresso un articolo del Senato e la soppressione sia stata confermata in Commissione, il Senato delibera espressamente sulla soppressione medesima<sup>(89)</sup>. Al Senato, infatti, le soppressioni di articoli disposte dalla Camera sono sempre poste in votazione: quando il contenuto di un articolo sia stato trasposto, dalla Camera, in un altro articolo, l'approvazione di quest'ultimo varrà come approvazione della soppressione dell'altro<sup>(90)</sup>, sempre che da questa trasposizione non derivi la soppressione di specifici commi, soppressione che sarà posta autonomamente in votazione<sup>(91)</sup>.

Per quanto riguarda poi la precisazione del significato normativo da attribuire all'espressione di cui all'articolo 70, comma 2, «modificazioni apportate dal Senato», le espresse definizioni che di essa sono state fornite in ambito parlamentare, nonché la prassi relativa alle valutazioni di ammissibilità degli emendamenti, escludono che con tale locuzione si intendano gli articoli o i commi modificati, dovendosi intendere che essa ricomprenda invece le singole disposizioni effettivamente modificate, con esclusione quindi di modifiche meramente formali e, pertanto, prive di contenuto normativo, come, ad esempio, quelle concernenti i riferimenti normativi interni<sup>(92)</sup>. Sono considerate modificazioni apportate dal Senato anche il solo spostamento, nell'ambito di un articolo, della collo-

cazione di una determinata disposizione da un capoverso ad un altro, sicché tale articolo dovrà essere posto in votazione <sup>(93)</sup>, così come al Senato è stata posta in votazione la nuova collocazione all'interno di un progetto di legge di un articolo il cui contenuto era rimasto immutato, ovvero l'accorpamento all'interno di un articolo a se stante di disposizioni non modificate e già comprese in un articolo di più ampio contenuto <sup>(94)</sup>. Nell'ambito delle modifiche apportate dal Senato sono da ricomprendere gli articoli approvati alla Camera e oggetto di stralcio al Senato <sup>(95)</sup>.

Anche al Senato, come alla Camera, gli stralci disposti dalla Camera di articoli approvati dal Senato hanno valore di soppressione ma – secondo la regola vigente in quel ramo del Parlamento – sono messi in votazione: in questo caso, peraltro, se a fronte di una norma soppressa o stralciata dalla Camera sono presentati emendamenti intesi a ripristinare il testo del Senato, la reiezione di detti emendamenti equivale ad approvazione della soppressione o dello stralcio deliberati dalla Camera, senza bisogno di ricorrere ad altra votazione <sup>(96)</sup>.

La prassi parlamentare consolidata rivela che le valutazioni di ammissibilità degli emendamenti vengono formulate secondo un approccio sostanzialistico, fondato cioè sulla verifica del rapporto dell'emendamento presentato con la modifica apportata dal Senato, intesa come disposizione sostanziale e non come singola partizione del testo normativo oggetto di modifica (articolo, comma): ciò comporta – come si vedrà analiticamente nel paragrafo successivo – che la modifica di un comma o di un articolo non determina di per se stessa l'emendabilità integrale di quel comma o di quell'articolo, ma solo un'emendabilità circoscritta alle proposte che siano in un rapporto di oggettiva e diretta consequenzialità con la modifica introdotta dal Senato <sup>(97)</sup>.

In realtà, la portata dell'affermazione testé riportata circa la non coincidenza tra «modificazioni» ed articoli modificati viene però ad essere parzialmente attenuata da quella prassi, affermatasi sia alla Camera che al Senato, secondo la quale l'oggetto puntuale delle deliberazioni non è costituito dalle singole modifiche approvate dal Senato, ma, oltre che dagli emendamenti, dall'articolo nel suo complesso, comprensivo quindi anche eventualmente di parti non modificate <sup>(98)</sup>.

Le Camere non deliberano quindi specificamente sulle singole modificazioni, ma sugli articoli che quelle modificazioni contengano. Così come l'unità di riferimento nell'organizzazione della discussione è costituita dall'articolo, conformemente alle prescrizioni regolamentari di cui all'articolo 82, comma 1, ricomprendendo quindi lo svolgimento degli in-

terventi ai sensi dell'articolo 85, comma 2, altrettanto indefettibili sono considerati i successivi passaggi, costituiti dalle votazioni degli emendamenti e quindi dell'articolo nel suo complesso, articolo che sarà posto in votazione direttamente quando ad esso non siano stati presentati emendamenti.

La prassi sopra descritta per cui si procede in ogni caso alla votazione degli articoli modificati appare alla Camera, a far data dal 1971, piuttosto consolidata. Prima del 1971 oggetto delle deliberazioni della Camera erano le singole modifiche apportate dal Senato e non gli articoli, salvo che non fossero stati radicalmente modificati <sup>(99)</sup>. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Regolamento si registra ancora qualche caso, nel quale oggetto delle deliberazioni sono stati non gli articoli, ma le singole modifiche apportate dal Senato: vedi ad esempio la seduta dell'Assemblea del 23 gennaio 1975 relativamente alla discussione del disegno di legge n. 3250-B, nella quale risulta essere stata posta in votazione l'introduzione, apportata dal Senato, di un nuovo comma all'articolo 2 del progetto di legge e non risulta essere stato posto in votazione, invece, l'articolo nel suo complesso <sup>(100)</sup>. È da rilevare, peraltro, che in questa occasione la modifica riguardava un solo articolo del progetto di legge, e che la ragione della sua mancata votazione potrebbe risiedere anche nel fatto che sia stato considerato applicabile l'articolo 87, comma 5, del Regolamento (su tale questione vedi *infra*).

In altre occasioni l'indicazione della mancata votazione dell'articolo e della votazione delle singole modificazioni appare il frutto di una resocontazione non precisa: ad esempio, nella seduta in sede legislativa della XIII Commissione del 7 luglio 1982, dal resoconto sommario <sup>(101)</sup> risulterebbero poste in votazione le modifiche apportate dal Senato e non i singoli articoli; il resoconto stenografico indica invece la votazione dei singoli articoli modificati dal Senato <sup>(102)</sup>. Analogamente vedi le sedute della VI Commissione del 30 aprile 1981, della XI Commissione agricoltura e foreste del 14 ottobre 1981 e della XIII Commissione agricoltura del 28 gennaio 1992.

La suddetta prassi, coerente con le prescrizioni dell'articolo 72 della Costituzione, che impone la votazione per articoli e la votazione finale, contiene, peraltro, in sé un potenziale pregiudizio del principio dell'intangibilità della «doppia conforme», in quanto può determinare – attraverso la reiezione dell'articolo – la soppressione, oltre che della parte modificata, anche di quella parte del testo che non dovrebbe essere più oggetto di modifiche (e la soppressione costituisce certamente una forma di modifica). Mediante la soppressione dell'articolo si perviene, infatti,

ad una modifica certamente più ampia di quella consentita dagli emendamenti giudicati ammissibili.

Nel caso in cui le modifiche apportate dal Senato consistano unicamente nella soppressione di articoli approvati dalla Camera, confermate a loro volta dalla Commissione, e non siano stati presentati emendamenti ad esse consequenziali, né ordini del giorno, la fase della discussione degli articoli viene a mancare, passandosi direttamente dalla discussione sulle linee generali alla votazione finale <sup>(103)</sup>; in questo caso il procedimento tenderà, di fatto, ad assomigliare a quello previsto per la seconda deliberazione sulle leggi costituzionali, nel quale dopo la discussione sulle linee generali si passa direttamente alla votazione finale (vedi art. 99), senza che si proceda alla discussione degli articoli e senza che siano ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme. Diversamente al Senato, dove – ponendosi in votazione anche le soppressioni – si procederà, in assenza di altri emendamenti, alla votazione per confermare la soppressione disposta dalla Camera e quindi al voto finale <sup>(104)</sup>.

Infine, va ricordato che qualora il testo rinviato dal Senato rechi modifiche ad uno solo degli articoli di cui si compone il progetto, si procede comunque alla votazione dell'articolo e alla votazione finale del progetto di legge <sup>(105)</sup>. Non sembra invocabile infatti l'applicazione dell'articolo 87, comma 5, che prevede che quando un progetto di legge consiste in un solo articolo, dopo la votazione degli emendamenti non si fa luogo alla votazione dell'articolo unico, ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, salvo il caso di richiesta di votazione per parti separate, di presentazione di articoli aggiuntivi o di posizione della questione di fiducia a norma del secondo comma dell'articolo 116. In questo caso, infatti, pur essendo oggetto di votazione un solo articolo, il progetto di legge si compone di più articoli e quindi la votazione finale mantiene il suo valore di deliberazione complessiva su un progetto di legge, comprensivo anche degli articoli non più modificabili dalle Camere. Tale regola trova applicazione anche qualora si tratti di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, composto da una pluralità di articoli, uno soltanto dei quali risulti modificato: essa viene applicata sia alla Camera sia al Senato <sup>(106)</sup>.

La norma troverà, ovviamente, applicazione nei casi di progetti di legge composti di un unico articolo: la Camera quindi, dopo aver proceduto all'esame degli emendamenti, procederà direttamente alla votazione finale del provvedimento, che si presenterà dunque comprensiva anche della specifica deliberazione sulle modifiche apportate dal Senato <sup>(107)</sup>.

Anche questa particolare ipotesi conferma che la disposizione che prevede che la Camera deliberi sulle modificazioni apportate dal Senato non ha una sua applicazione letterale, ma deve comunque calarsi all'interno delle regole generali che disciplinano il procedimento legislativo.

#### 6.4.1 - *Le valutazioni sui limiti di ammissibilità degli emendamenti*

L'altro aspetto centrale nell'ambito della tematica inerente all'individuazione del *thema decidendum*, nell'esame dei progetti di legge approvati da una Camera e rinviati dall'altra, riguarda la valutazione degli emendamenti, la cui ammissibilità è limitata, alla Camera, a quelli «conseguenti» alle modificazioni apportate dal Senato e, al Senato, a quelli che si trovino «in diretta correlazione» con gli emendamenti introdotti dalla Camera.

Tale valutazione, infatti, se in certi casi non pare presentare particolari problemi, non di rado consegue invece alla formulazione di un giudizio alquanto articolato fondato sul rapporto della modifica proposta non solo con il testo emendato dal Senato, ma anche con l'impianto complessivo del provvedimento e con la sua coerenza interna <sup>(108)</sup>.

Il vaglio presidenziale può non esaurirsi all'inizio della discussione degli articoli, e cioè al momento nel quale solitamente vengono rese note le dichiarazioni di inammissibilità relative agli emendamenti presentati a tutti gli articoli del progetto di legge, potendo la Presidenza riservarsi di dichiararne ulteriori anche in un momento successivo, nel corso dell'esame degli articoli.

Innanzitutto, in via generale, è da dire che, alla Camera, gli emendamenti riferiti a parti non modificate dal Senato e che non si possano ritenere in alcun modo consequenziali alle modifiche da questo approvate sono considerati irricevibili e come tali non sono pubblicati nel fascicolo degli emendamenti. Sebbene in qualche occasione siano state formulate delle obiezioni a tale prassi <sup>(109)</sup>, reputata ostativa dell'esercizio di un controllo sul vaglio effettuato dalla Presidenza, essa tuttavia appare alquanto consolidata. Non sono poi ammissibili emendamenti che si riferiscano a modifiche di carattere puramente formale, quali ad esempio la correzione dei riferimenti interni ad un articolo.

Laddove la valutazione circa l'assenza di un rapporto di consequenzialità della modifica proposta con il testo emendato dal Senato sia il frutto di un giudizio più complesso, gli emendamenti dichiarati inammissibili sono pubblicati negli atti parlamentari.

Oggetto di accertamento, ai fini della dichiarazione di ammissibilità dell'emendamento, è quindi la sussistenza di rapporto di consequenzialità con le modifiche del Senato, che deve essere diretto, immediato ed oggettivo <sup>(110)</sup>.

La definizione delle caratteristiche del nesso di consequenzialità in termini piuttosto stringenti costituisce da tempo un'acquisizione non controversa nell'esame dei progetti di legge rinviati dal Senato; nei primi tempi di applicazione delle disposizioni regolamentari del 1971 non sono mancate tuttavia valutazioni di ammissibilità fondate su un'interpretazione del dettato regolamentare piuttosto elastica, tale da consentire l'ammissibilità di controversi emendamenti aggiuntivi «in quanto ciascun deputato può ritenere che una certa modifica abbia comportato talune conseguenze» <sup>(111)</sup>. Una siffatta interpretazione – sconfessata dalla prassi – appariva evidentemente suscettibile di vanificare lo stesso limite stabilito dalla norma regolamentare, in quanto rendeva la consequenzialità prevista dalla norma medesima non un oggettivo criterio di ammissibilità, ma una semplice motivazione soggettiva del deputato proponente.

Talora un temperamento alla rigidità dei criteri di ammissibilità è stato apportato sulla base dell'esigenza di assicurare l'obiettivo del buon andamento dei lavori parlamentari, cioè in relazione ad un'esigenza di semplificazione dell'*iter* procedurale di una legge, che avrebbe potuto essere pregiudicata da una contestazione in ordine all'ammissibilità di alcuni emendamenti.

Nella seduta in sede legislativa delle Commissioni riunite I e IV del 4 febbraio 1981, in occasione dell'esame di un disegno di legge in materia di provvidenze per il personale di magistratura, il presidente dichiarò ammissibili due emendamenti dubbi in quanto «un'eventuale richiesta di interpretazione del Regolamento, ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento, provocherebbe un ulteriore ritardo nell'approvazione della legge, che non sarebbe giovevole alla questione che stiamo discutendo». Su tale prospettazione il presidente acquisì dunque il consenso delle Commissioni, con la formula consueta della votazione tacita <sup>(112)</sup>.

La verifica della sussistenza di questo rapporto di consequenzialità può, in teoria, non escludere – in deroga alla regola generale – una dichiarazione di ammissibilità di emendamenti soppressivi o interamente sostitutivi di sezioni del testo (articoli, commi o lettere) solo parzialmente modificate dal Senato, e quindi comprensive di parti già oggetto di doppia deliberazione conforme, quando la modifica proposta sia ritenuta comunque consequenziale ad altre modifiche apportate dal Senato <sup>(113)</sup>,

ovvero le modifiche siano tali da aver mutato il contenuto complessivo della disposizione; in linea generale tuttavia non sono ammissibili emendamenti soppressivi o interamente sostitutivi di tali parti <sup>(114)</sup>.

In qualche circostanza si è ritenuto di non dar corso ad una rigida applicazione di questo criterio, in relazione al verificarsi di particolari circostanze e all'effettuazione di una valutazione concorde da parte delle forze politiche. Ci si riferisce, in particolare, a quanto ebbe a verificarsi, nella XI legislatura, alla Camera in occasione dell'esame del testo, rinviato dal Senato, delle proposte di legge costituzionale modificative dell'articolo 68.

In quella circostanza infatti – dopo che il Senato aveva modificato parzialmente il contenuto del terzo capoverso dell'articolo 68 – presso la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti l'immunità parlamentare erano stati presentati emendamenti soppressivi di tale capoverso ovvero modificativi di parti rimaste immutate nel testo trasmesso dal Senato. Il presidente della Commissione aveva quindi sottoposto la questione dell'ammissibilità degli emendamenti al Presidente della Camera, il quale con lettera del 24 marzo 1993 aveva confermato l'inammissibilità degli emendamenti relativi a parti non modificate dal Senato o non conseguenti a tali modifiche, nonché, secondo una costante prassi, di quelli interamente soppressivi di singoli commi, ricordando sul punto le pronunce della Presidenza del 21 febbraio 1985 e del 28 luglio 1988. La Presidenza della Camera rilevava che le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento al secondo e al terzo capoverso dell'articolo 68 non avevano alterato caratteri, natura e finalità degli istituti ivi contemplati, sicché non poteva essere ipotizzato un emendamento soppressivo che potesse essere considerato di carattere consequenziale. Veniva confermata quindi l'inammissibilità degli emendamenti diretti ad incidere su parti e contenuti normativi già oggetto di duplice approvazione conforme.

Nella seduta della Commissione del 25 marzo 1993 il presidente, sulla base di questa lettera, dichiarava inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2, gli emendamenti in questione; a seguito di una serie di interventi che evidenziavano la necessità di approfondimento delle questioni, il seguito dell'esame venne quindi rinviato <sup>(115)</sup>, rinvio che fu confermato anche nella successiva seduta del 1° aprile 1993 <sup>(116)</sup>.

La questione fu dunque sottoposta all'attenzione della Giunta per il Regolamento nella seduta del 5 maggio 1993. In quella sede il Presidente della Camera evidenziò come fosse emersa fra i gruppi, anche sulla base di un'ulteriore serie di riflessioni, l'esigenza di reintervenire in par-

ticolar modo sul terzo capoverso del progetto che «con un giudizio largamente condiviso, si è riconosciuto sostanzialmente modificato dal Senato».

Con riferimento al problema dell'ammissibilità degli emendamenti interamente soppressivi, osservava che «nel caso di specie è possibile ritenere che un complesso di ragioni inducano ad una riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di *navette* tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non sembra essere altrettanto convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale». Nel sottolineare dunque che le pronunce presidenziali precedentemente richiamate non si riferivano a progetti di legge costituzionale, esprimeva l'avviso che sia la peculiarità di tale procedimento sia la complessità dell'*iter* fino ad allora svoltosi, nonché l'opportunità di una rapida definizione del medesimo *iter*, avrebbero potuto consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del capoverso modificato dal Senato. Su tali considerazioni si pronunciarono quindi i membri della Giunta, i quali convennero sulle diversità esistenti fra procedimento di revisione costituzionale e procedimento ordinario ed evidenziarono la portata delle modifiche introdotte dal Senato.

In conclusione dunque la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere:

«In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che – date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale, la complessità dell'*iter* finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale *iter* – il Presidente possa consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato».

Nella stessa giornata del 5 maggio 1993 la Commissione riprese l'esame della proposta, nel cui ambito furono dunque dichiarati ammissibili gli emendamenti in questione <sup>(117)</sup>.

Successivamente non si sono verificati casi in cui, relativamente all'esame di progetti di legge costituzionale, siano emerse esigenze particolari di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti.

Al Senato, analogamente alla Camera, relativamente ad articoli solo parzialmente modificati dalla Camera sono, di norma, dichiarati improponibili gli emendamenti interamente sostitutivi, mentre – diversamente da questa <sup>(118)</sup> – sono ammessi gli emendamenti soppressivi e le richie-

ste di stralcio <sup>(119)</sup>). Come già segnalato, l'effetto che si mira ad impedire con l'inammissibilità di un emendamento interamente suppressivo di un articolo solo parzialmente modificato dall'altro ramo del Parlamento si verifica quando la votazione dell'articolo ne determini la reiezione. La reiezione dell'articolo comporta di fatto una modifica più ampia di quella consentita sulla base degli emendamenti dichiarati ammissibili e conseguentemente un sostanziale superamento della doppia conforme ed una riesplorazione dell'oggetto della deliberazione.

Se obiettivo del regime dell'articolo 70, comma 2, è quello di pervenire ad un progressivo assottigliamento dello *spatium deliberandi* che escluda le parti del testo sul quale si sia formata la doppia deliberazione conforme, in ogni caso tale assottigliamento non si verifica quando, con la reiezione dell'articolo, si dà luogo ad una modifica che incide, mediante la soppressione, anche su parti che potrebbero non essere più oggetto di modifica. In tale logica si spiega il diverso orientamento del Senato, che rispetto ad articoli parzialmente modificati ammette sia lo stralcio che gli emendamenti suppressivi. È da osservare peraltro che mentre la reiezione dell'articolo interviene al termine dell'esame degli emendamenti, anche quindi in relazione ad un eventuale contenuto dell'articolo diverso da quello iniziale, l'emendamento suppressivo o lo stralcio intervengono all'inizio delle deliberazioni e quindi direttamente sul testo approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Sull'articolo suppresso (*rectius*: respinto) dalla Camera, ove eventualmente fosse reintrodotta dal Senato, sarebbero ammissibili nel terzo passaggio alla Camera emendamenti, quale quello interamente suppressivo, non ammessi nel secondo passaggio <sup>(120)</sup>. Tale orientamento sembra confermare la considerazione che il principio dell'intangibilità della doppia deliberazione conforme ha sì una dimensione «di massima efficacia» e – secondo le parole del Presidente della Camera – deve «essere rispettato al massimo grado», ma conosce una sorta di affievolimento in relazione ad altre esigenze di derivazione costituzionale, quale la votazione degli articoli, cui si procede in conformità al disposto dell'articolo 72 della Costituzione.

Peraltro, come *a priori* non è da escludere l'ammissibilità di un emendamento interamente sostitutivo di un comma o di un articolo parzialmente modificato quando comunque la modifica introdotta sia tale da aver determinato un cambiamento del suo complessivo contenuto normativo, così può accadere anche che una modifica integrale di un comma non comporti l'ammissibilità indifferenziata di emendamenti interamente sostitutivi. Di regola in questi casi possono essere presentati non

solo emendamenti volti a ripristinare il testo della Camera, ma anche che aggiungano ulteriori disposizioni ad esso collegate <sup>(121)</sup>. Ma qualora gli emendamenti interamente sostitutivi presentati determinino effetti – quali ad esempio l'abrogazione della disciplina di un certo istituto – confliggenti con la *ratio* della disposizione voluta dalle Camere, ancorché il suo contenuto ancora non sia stato consolidato, di essi è stata dichiarata l'inammissibilità <sup>(122)</sup>.

Del resto anche gli emendamenti sostitutivi di nuovi commi introdotti dal Senato non sono ammissibili quando non siano consequenziali alle modifiche da questo introdotte, ovvero introducano materia non trattata dal comma in questione <sup>(123)</sup>. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti che aggiungono nuove materie (inserendo parole o commi) non direttamente conseguenti alle modifiche introdotte dal Senato. In qualche caso l'inammissibilità di emendamenti riferiti ad un certo articolo è stata superata riferendoli correttamente ad altro articolo <sup>(124)</sup>.

A proposito di emendamenti aggiuntivi, operazione logica alquanto complessa è quella nella quale deve essere valutata l'ammissibilità di emendamenti che, pur incidendo su porzioni di testo non modificate dal Senato, siano comunque consequenziali alle modifiche introdotte da questo <sup>(125)</sup>.

Ancora: sono considerati inammissibili gli emendamenti che incidono su un contenuto normativo o su un principio sul quale si sia già realizzata la doppia deliberazione conforme, anche quando essi siano riferiti a parti modificate dal Senato <sup>(126)</sup>.

Un'interessante applicazione di tale parametro di inammissibilità si è avuta alla Camera nella XIV legislatura in occasione dell'esame del progetto di legge n. C. 4735-B. Infatti, oltre alla dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti volti a istituire la terza fascia sul presupposto che le Camere sulla base delle due precedenti deliberazioni avessero escluso tale previsione, è stato dichiarato inammissibile un emendamento volto a sopprimere un termine di applicazione di una disciplina transitoria, sul presupposto che la soppressione di tale termine ne avrebbe comportato la trasformazione in disciplina a regime e che quindi era da riconoscersi la formazione di una doppia deliberazione conforme sul principio che quella disciplina dovesse avere solo carattere transitorio <sup>(127)</sup>.

Un altro profilo di particolare interesse riguarda i limiti di emendabilità conseguenti a soppressioni, in relazione alle quali gli emendamenti ammissibili non sono soltanto quelli tesi a ripristinare il testo originario, ma anche emendamenti di diverso tenore purché riguardino la stessa questione trattata nella disposizione soppressa <sup>(128)</sup>.

La dichiarazione di ammissibilità di emendamenti in Commissione non determina un'automatica valutazione di ammissibilità in Assemblea, potendo, infatti, essere stato erroneamente formulato il vaglio in Commissione<sup>(129)</sup>. Qualora, poi, emendamenti inammissibili, in quanto non conseguenti alle modifiche apportate dal Senato, fossero stati approvati nel corso dell'esame in Commissione, il Presidente della Camera ha il potere di disporre l'espunzione dal testo<sup>(130)</sup>, ovvero, quando siano stati esaminati in sede legislativa, di dichiararne l'inammissibilità anche quando siano stati già votati dalla Commissione, con conseguente annullamento della votazione medesima<sup>(131)</sup>.

La dichiarazione di inammissibilità formulata ai sensi dell'articolo 70, comma 2, non esaurisce la gamma di inammissibilità verificabili nell'esame dei progetti di legge rinviati dall'altro ramo del Parlamento: se infatti essa, tendenzialmente, assorbe l'inammissibilità relativa all'estraneità per materia di una proposta emendativa, non possono comunque escludersi altre ragioni, che sono, generalmente, di natura ordinamentale<sup>(132)</sup>.

#### 6.4.1.1 - *Il problema dell'ammissibilità dei maxiemendamenti*

Un'analisi specifica merita la questione relativa all'eventuale ammissibilità di un maxiemendamento, sia quando sia integralmente sostituito di un articolo unico di una proposta di legge, sia, eventualmente, quando proponga l'accorpamento in un unico articolo di più articoli di un progetto di legge, compresi quelli sui quali si sia realizzata la doppia deliberazione conforme. Si tratta di ipotesi collegabili all'esigenza per il Governo di accelerare l'*iter* legislativo attraverso la posizione della questione di fiducia.

Quanto, in particolare, alla prima fattispecie, una risposta positiva al quesito implicherebbe la necessità di definire preventivamente i limiti alla subemendabilità di un emendamento formalmente riferito anche a parti del testo non modificate dal Senato e quindi intangibili, restringendola soltanto alle parti del maxiemendamento che hanno una reale portata emendativa: del resto anche in ordine al maxiemendamento, la sua eventuale ammissibilità sarebbe subordinata alla verifica che esso riproduca testualmente le disposizioni già oggetto di doppia approvazione conforme.

Un argomento in senso favorevole all'ammissibilità del maxiemendamento potrebbe peraltro desumersi dai precedenti nei quali – in deroga formale al principio del *ne bis in idem* – è stata ammessa la presentazio-

ne di un maxiemendamento interamente sostitutivo (con posizione della questione di fiducia) anche con riferimento a parti del testo sulle quali in precedenza l'Assemblea aveva approvato emendamenti, salvo ovviamente il dovere di recepire nell'emendamento il contenuto delle modificazioni già approvate dall'Assemblea.

Alla Camera non vi sono casi di questo genere riferiti a testi rinviati dal Senato, mentre al Senato è stata ammessa sia la presentazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo di un articolo unico di un progetto di legge, sia di un maxiemendamento che accorpava più articoli, solo parzialmente modificati dalla Camera <sup>(133)</sup>. Ancora più problematica sarebbe l'ipotesi in cui si proponesse l'accorpamento in un unico articolo di più articoli di un testo di legge, alcuni dei quali oggetto di doppia approvazione conforme. In tal caso si porrebbe il problema del valore da attribuire alle deliberazioni delle Camere relative a disposizioni consacrate nel testo di un articolo, anche in rapporto alla previsione costituzionale dell'articolo 72 della Costituzione. In relazione ad esse dovrebbe riconoscersi che l'espressa volontà delle Camere è stata quella di prevedere che quelle disposizioni normative siano espressamente contenute in un singolo specifico articolo e, quindi, sarebbe difficile considerare autorizzabile un superamento di tale volontà, tanto più che la votazione per articoli è considerata nella prassi parlamentare fase assolutamente indefettibile anche nel corso dell'esame dei progetti di legge rinviati dall'altra Camera. Si osserva inoltre che, ove si consideri come modifica la collocazione delle stesse disposizioni in un articolo diverso da quello nel quale inizialmente erano contenute e quindi oggetto di una specifica deliberazione <sup>(134)</sup>, l'eventuale ammissibilità di un maxiemendamento che accorpi più articoli dovrebbe essere a maggior ragione esclusa quando la doppia deliberazione conforme si sia già realizzata anche sulla collocazione degli articoli medesimi.

All'ipotesi di accorpamento in un unico articolo sembra farsi riferimento nella seduta del Senato del 29 maggio 1982, con riferimento ad un progetto di legge già approvato dal Senato e modificato dalla Camera e sul quale la Commissione della Camera aveva proceduto ad una riarticolazione del testo attraverso una suddivisione in cinque articoli, su ciascuno dei quali era stata posta la fiducia.

Nella citata seduta il Presidente del Senato Fanfani, di fronte a contestazioni circa la decisione del Governo di riarticolare complessivamente il provvedimento alla Camera, rivolgeva al Governo «un invito ad usare più discrezione e più cautela nel prendere le decisioni di rimaneggiamenti anche radicali in sedi posteriori alla prima lettura, altrimenti ci

troveremo sempre di fronte ad inconvenienti, di questo tipo ed anche più gravi. Immaginate, per esempio, se in questa seconda lettura del Senato il Governo pensasse di ricambiare di nuovo (i 5 articoli farli diventare 12 o ridurli a 1), cosa potrebbe succedere. Questo è un cortese avvertimento e richiamo al Governo, in spirito di collaborazione, perché le due istituzioni, Governo e Parlamento, sono destinate a cercare di convergere, ma se, lungo la strada, qualcuno diverge in modo così radicale, la convergenza poi, anche se non impossibile, non resta facile». Successivamente il Governo poneva la fiducia anche al Senato sul mantenimento di tutti gli articoli nel testo della Camera: il ministro Di Giesi affermava: «il Governo accoglie la raccomandazione di non procedere a diverse strutturazioni dei provvedimenti nel corso dell'*iter* parlamentare», precisando che, nel caso di specie, era «stato costretto a darvi procedimento (alla Camera) dalla pratica ostruzionistica posta in essere da alcuni gruppi di opposizione»<sup>(135)</sup>.

#### 6.4.2 - *Alcuni profili procedurali relativi alle votazioni: la votazione per parti separate*

Il principio della limitazione delle deliberazioni della Camera alle sole parti modificate dal Senato e ai conseguenti emendamenti comporta delle limitazioni in ordine alla possibilità di procedere alla votazione per parti separate prevista dall'articolo 87, comma 4, del Regolamento, alla cui richiesta non può darsi corso, laddove – attraverso tale forma di votazione – si chiami a deliberare l'Assemblea su parti del testo di un articolo o di un comma sulle quali si sia realizzata la doppia deliberazione conforme.

Come precisato dal Presidente della Camera, nella seduta del 1° ottobre 2003<sup>(136)</sup>, con riferimento alla richiesta di votazione separata di un comma di un articolo di un progetto di legge – modificato soltanto parzialmente dal Senato – dunque, «una votazione sull'intero comma inciderebbe anche sulle parti non modificate dall'altro ramo del Parlamento. Ciò violerebbe l'articolo 70 del Regolamento, il quale stabilisce che la Camera delibera soltanto sulle modifiche apportate dal Senato e sugli emendamenti conseguenti. Se, infatti, una o più parti in cui l'articolo è stato suddiviso risultassero respinte, ne conseguirebbe una modifica dell'articolo stesso, per una parte non oggetto di esame». Attraverso il voto per parti separate del comma, l'oggetto di una delle votazioni distinte sarebbe risultato in tal modo identico ad un testo già approvato sia dalla Camera che dal Senato; sarebbe altresì stata elusa l'inammissibilità degli emendamenti interamente soppressivi sia del comma solo parzialmente

modificato, così come dei restanti commi non modificati. L'eventuale approvazione del singolo comma e la reiezione della restante parte dell'articolo avrebbe comportato quindi una modifica dell'articolo, impossibile da realizzare per via emendativa, in quanto riguardante parti del testo già oggetto di doppia deliberazione conforme, ponendosi in contrasto con i principi regolamentari relativi alla *navette*, che tale risultato mirano proprio ad impedire attraverso l'inibizione degli strumenti ordinariamente finalizzati a quell'obiettivo (emendamenti riferiti a parti non modificate dal Senato).

Si finirebbe quindi per introdurre nel procedimento di formazione delle leggi elementi di incertezza circa la possibilità di consolidamento di un testo legislativo da parte delle due Camere, vanificando lo stesso principio della doppia deliberazione conforme così come precisato nella prassi parlamentare. Inoltre, per effetto della votazione per parti separate, si porrebbero in votazione testi normativi non modificati, i quali non differirebbero concettualmente in nulla rispetto agli articoli non modificati dal Senato, i quali però non vengono posti in votazione.

In senso apparentemente contrario alla pronuncia del 1° ottobre 2003, va ricordato che nella seduta del 17 giugno 1999 <sup>(137)</sup> è stata ammessa la votazione per parti separate di un articolo solo parzialmente modificato. La votazione per parti separate riguardava una parte solo parzialmente e marginalmente modificata dal Senato e una parte che era stata invece introdotta dal Senato.

In realtà occorre osservare che in quel caso la reiezione della prima parte (quella solo parzialmente e marginalmente modificata) avrebbe potuto sostanzialmente determinare la reiezione dell'intero articolo: infatti essa prevedeva che la disciplina del procedimento penale davanti al giudice di pace dovesse tener conto di una serie di principi e criteri direttivi; la restante parte isolava alcuni principi e criteri direttivi, sicchè dall'eventuale reiezione della prima, si sarebbe potuto desumere, ove ritenuta applicabile, la preclusione della seconda ed in sostanza la soppressione dell'articolo, soppressione dell'articolo – si ricorda – che è sempre possibile in sede di votazione mediante la sua reiezione.

In tema di votazioni, va ricordato, infine, che non trova ostacoli di sorta l'applicazione dell'articolo 85-*bis*. Una situazione particolare si può registrare quando un progetto di legge già approvato dalla Camera sia poi al Senato accorpato (per effetto di un voto di fiducia) in un unico articolo. In taluni casi il Presidente della Camera ha consentito, in via eccezionale, che fossero posti in votazione un numero di emendamenti superiore a quelli ammessi dal Regolamento <sup>(138)</sup>.

#### 6.4.3 - *Le deroghe al principio della «doppia conforme»*

Il principio dell'intangibilità dei testi sui quali si sia realizzata una doppia deliberazione conforme – per il quale la formulazione letterale dell'articolo 70, comma 2, diversamente dalle precedenti norme regolamentari, non contempla eccezioni – si è presentato tuttavia cedevole in presenza del ricorrere di determinati presupposti.

I presupposti in questione hanno conosciuto, nella prassi, un certo grado di tipizzazione e sono collegati ad esigenze di carattere costituzionale, quale quella relativa alla necessità di garantire, attraverso la predisposizione di un'adeguata copertura finanziaria, l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 81 della Costituzione, ovvero di coerenza ordinamentale, quale quella di mantenere all'intervento legislativo quei necessari caratteri di razionalità, che potrebbero essere compromessi, ove ad esempio non si procedesse a correggere riferimenti a leggi la cui abrogazione sia nel frattempo sopravvenuta <sup>(139)</sup>. Del pari giustificato apparirebbe il superamento del principio in questione qualora, nel passaggio del progetto di legge da una Camera all'altra, intervenisse una pronuncia della Corte costituzionale che incidesse su parti del testo già oggetto di doppia deliberazione conforme <sup>(140)</sup>.

Nella prassi parlamentare la modificabilità delle disposizioni finanziarie, in particolare quando risulti superato nei fatti il periodo di riferimento della copertura degli oneri, costituisce un'acquisizione ormai pacifica. Tale esigenza, peraltro, si è posta non solo con riferimento ai vincoli derivanti dalla legislazione vigente – potendo riguardare anche parti non modificate dal Senato su cui erano stati già avanzati dubbi in prima lettura <sup>(141)</sup> – e nei casi in cui la maggiore onerosità derivava dall'introduzione di modifiche in corrispondenza delle quali non si era provveduto ad adeguare le norme di copertura finanziaria <sup>(142)</sup>, ma anche quando si è trattato di adeguare le disposizioni finanziarie ai documenti di bilancio in corso di esame da parte delle Camere <sup>(143)</sup>.

In occasione dell'esame alla Camera, nella X legislatura, della proposta di legge n. 4555-B il Presidente della Camera, con lettera del 24 ottobre 1991 indirizzata al presidente della Commissione attività produttive, destinataria di un parere della Commissione bilancio con il quale si chiedeva la modifica di alcuni articoli della citata proposta già approvati in identico testo dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica <sup>(144)</sup>, dopo aver precisato come «il principio fissato dal comma 2 dell'articolo 70, dell'intangibilità della doppia approvazione conforme, che risponde anche ad una esigenza di economia dei lavori parlamenta-

ri, debba essere rispettato al massimo grado e può cedere solo a fronte di gravi ed obiettivi fatti nuovi sopravvenuti, quali il rischio di una illegittimità costituzionale per carenza di copertura» ha quindi chiarito che l'adeguamento alle previsioni della nuova legge finanziaria in corso di esame da parte del Parlamento costituisce modalità per garantire l'osservanza dei vincoli posti dall'articolo 81 della Costituzione, autorizzando quindi la Commissione di merito a recepire il parere della Commissione bilancio anche con riferimento alle parti oggetto di doppia deliberazione conforme. In quella occasione dunque la Commissione di merito provvede a modificare il provvedimento come richiesto dalla Commissione bilancio, incidendo anche su disposizioni già oggetto di doppia deliberazione conforme<sup>(145)</sup>. L'esigenza di adeguare la copertura finanziaria in relazione agli oneri derivanti anche da parti non modificate dal Senato dovrà ovviamente essere fatta propria dalla Commissione bilancio non essendo sufficienti eventuali rilievi che siano stati sollevati in seno a questa<sup>(146)</sup>.

Altra ipotesi che ha dato luogo all'individuazione della possibilità di superare il principio della «doppia conforme» è stata quella della sopravvenienza, nelle more dell'approvazione di un testo già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, di rilevanti mutamenti ordinali, tali da incidere sul quadro di riferimento complessivo rispetto ad un progetto di legge.

La fattispecie concreta ha riguardato l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, nella X legislatura, intervenuta nel corso del procedimento relativo alle proposte di legge in materia di violenza sessuale. In quel caso sul testo approvato dal Senato, successivamente modificato dalla Camera e nuovamente rinviato dal Senato nell'aprile 1989, al momento della ripresa dell'esame da parte della Commissione nel maggio 1991 si ponevano due ordini di problemi rispetto al nuovo codice di procedura penale, pubblicato nell'ottobre 1988 ed entrato in vigore dopo un anno (e cioè nell'ottobre 1989): in primo luogo si trattava di modificare quegli articoli, seppur già approvati nel medesimo testo dai due rami del Parlamento, che richiamavano il vecchio codice di procedura penale; in secondo luogo si rendeva necessario verificare se dal nuovo sistema processuale derivassero innovazioni ordinali suscettibili di giustificare ulteriori modificazioni al testo, anche ove fosse stato oggetto di una doppia deliberazione conforme.

Il dibattito svoltosi in Commissione (sedute del 16, 22, 23, 28 e 29 maggio 1991) evidenziò il consenso delle diverse forze politiche circa la possibilità di introdurre modificazioni strettamente conseguenti all'en-

trata in vigore del nuovo codice di procedura penale, anche per le parti oggetto di doppia deliberazione conforme. Lo stesso Presidente della Camera manifestò un orientamento in tal senso, anche in relazione alle disposizioni del progetto di legge comunque connesse con una disciplina processualpenalistica non più vigente; il presidente della Commissione giustizia rilevò peraltro l'assoluta eccezionalità della circostanza, non suscettibile di costituire precedente. L'esame del progetto di legge non giunse peraltro a conclusione.

In tempi ancora più risalenti il superamento del principio della doppia deliberazione conforme si è avuto con riferimento al richiamo ad una legge che, nell'intervallo di tempo tra l'esame del Senato e il riesame della Commissione da parte della Camera, si riteneva implicitamente abrogata per effetto dell'approvazione di una nuova disciplina <sup>(147)</sup>.

Anche al Senato si è reputato di poter ammettere la modificabilità di parti già oggetto di doppia deliberazione conforme, quando esse recavano termini superati nei fatti o quando il loro mantenimento avrebbe prodotto effetti irrazionali e suscettibili di ingenerare rilevanti problemi interpretativi in rapporto con disposizioni presenti in altri testi legislativi <sup>(148)</sup>.

A ben vedere si potrebbe, peraltro, ritenere che in tutti i casi sopra descritti non vi sia stata tanto un'effettiva deroga al principio in questione, quanto piuttosto un'interpretazione della disposizione regolamentare suscettibile di ricomprendere nella dizione «emendamenti conseguenti alle modifiche del Senato» anche quelli che si rendano necessari in relazione al decorrere del tempo tra le due deliberazioni. Anche per questa via trova quindi conferma il carattere di «rigidità» che a tale principio sembra doversi riconoscere, fermo restando il fatto che le modifiche in questione non sarebbero ovviamente modifiche di coordinamento, ma costituirebbero sempre oggetto di una specifica deliberazione e quindi frutto di una libera valutazione da parte degli organi parlamentari <sup>(149)</sup>.

In quest'ottica potrebbe leggersi quanto accaduto, nella XIV legislatura, in occasione dell'esame del progetto di legge n. 2436 ed abb. - B.

Nella seduta del Comitato per la legislazione del 9 novembre 2005, prima di procedere all'illustrazione della proposta di parere, il relatore, onorevole Soda, richiamò l'attenzione del Comitato sulla presenza nel testo – sia in articoli modificati dal Senato che in disposizioni non oggetto di modifiche – di richiami normativi a disposizioni delle quali un decreto legislativo in materia di assicurazioni private, emanato il 7 settembre 2005, n. 209 (ma pubblicato il 13 ottobre 2005, successivamente all'approvazione finale del testo da parte del Senato) aveva già disposto

l'abrogazione, a far data dal 1° gennaio 2006, giorno di entrata in vigore del codice stesso. Pertanto, pur essendo al momento appropriati, appariva opportuno, ad avviso del relatore, integrare tali riferimenti normativi, in considerazione della loro prossima abrogazione, fermo restando che essi avrebbero dovuto essere senz'altro corretti ove l'entrata in vigore del provvedimento esaminato fosse avvenuta successivamente alla data del 1° gennaio 2006. Peraltro lo stesso relatore fece presente anche la presenza nel testo di una norma, non modificata dal Senato, ma che appariva comunque palesemente incongrua e priva di qualsivoglia effetto giuridico, in quanto riferita ad una delega, che era stata già esercitata e di cui era ormai scaduto anche il termine di esercizio.

Entrambe le questioni furono oggetto di specifici rilievi nel parere espresso dal Comitato per la legislazione, ma non hanno, peraltro, trovato seguito né presso le Commissioni di merito, né in Assemblea.

#### *6.5 - L'esame degli ordini del giorno*

Rispetto agli ordini del giorno una definizione progressiva della prassi, considerando anche una maggiore latitudine dei criteri di ammissibilità rispetto a quelli relativi agli emendamenti, è nel senso di considerarli ammissibili non solo con riferimento alle materie oggetto di parti modificate dal Senato, ma anche con riferimento alle parti non modificate dall'altro ramo del Parlamento, in ragione di una lettura dell'articolo 88 del Regolamento che collega lo strumento dell'ordine del giorno all'approvazione della legge nel suo complesso<sup>(150)</sup>. A conferma di questo indirizzo vi sono casi in cui la Presidenza ha espressamente indicato la possibilità di trasformare in ordini del giorno emendamenti dichiarati inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2<sup>(151)</sup>.

Un problema che si pone per gli ordini del giorno riguarda la valutazione dell'ammissibilità di quelli che si riferiscano a disposizioni inizialmente presenti nel testo approvato dalla Camera ma soppresse dal Senato, quando poi la soppressione sia confermata dalla Camera nel corso dell'esame in seconda lettura. In questo caso un'eventuale dichiarazione di ammissibilità potrebbe portare alla discussione di ordini del giorno relativi a materie assenti o addirittura, in ipotesi, estranee al provvedimento (qualora la disposizione originariamente presente non fosse stata omogenea con la restante parte del provvedimento). La perplessità maggiore rispetto alla loro ammissibilità sarebbe dovuta al fatto che gli ordini del giorno dovrebbero riferirsi alla legge in discussione, il cui con-

tenuto si va progressivamente definendo con la discussione degli articoli. Tuttavia un margine di elasticità sembrerebbe ricavarsi dalla stessa dizione contenuta nell'articolo 88 che si riferisce ad ordini del giorno «in relazione alla legge in esame», sicché non è da escludere la circostanza di ordini del giorno che rechino istruzioni al Governo non collegate direttamente al testo della legge appena approvata, ma relative a questioni comunque emerse nel corso della sua discussione <sup>(152)</sup>.

### 7 - *Considerazioni conclusive*

Arrivati a questo punto non ci si può sottrarre all'esigenza di trarre una sorta di bilancio sul funzionamento della *navette*.

Appare evidente come essa leghi la sua esistenza al mantenimento di un sistema bicamerale nel quale non siano previsti altri modi di regolazione dei conflitti fra le due Camere: il superamento del bicameralismo disegnato dai costituenti segnerebbe, verosimilmente, la fine dell'esperienza regolamentare della *navette* nei termini illustrati nei precedenti paragrafi.

I progetti di revisione complessiva dell'ordinamento della Repubblica elaborati dal Parlamento nell'ultimo decennio, e cioè quello licenziato nella XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, e quello che, superati tutti i passaggi parlamentari nella XIV legislatura, è stato poi respinto dall'elettorato nella consultazione referendaria indetta ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, avevano decretato, infatti, con la fine del bicameralismo simmetrico, anche la fine della *navette*.

Entrambi i progetti, nel ridisegnare complessivamente il procedimento di formazione delle leggi, recuperavano, quanto alle modalità di composizione dei contrasti tra le due Camere per la parte residua di potestà legislativa esercitata collettivamente, una soluzione già affiorata nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, e cioè quella di una Commissione di conciliazione a composizione mista, incaricata di fornire, in caso di dissidio tra le due Camere, una soluzione «arbitrale» da sottoporre alle due Assemblee.

In particolare, la riforma costituzionale approvata nella XIV legislatura dalla maggioranza di centro-destra, con il riscrivere l'articolo 70 della Costituzione inserendo previsioni estremamente dettagliate, provvedeva ad una tendenziale separazione delle competenze legislative tra le due Camere, attenuata comunque dalla previsione della possibilità di in-

tervento da parte della Camera non competente in prima battuta e dal mantenimento di un'area di legislazione esercitata collettivamente dalle due Camere. Venivano così a configurarsi una pluralità di procedimenti di legislazione ordinaria capaci di generare, da un lato, leggi approvate con procedimento monocamerale o con procedimento «a prevalenza monocamerale» e, dall'altro, leggi approvate con procedimento bicamerale.

Le prime sarebbero state quindi costituite dalle leggi di competenza o della Camera o del Senato (art. 70, primo e secondo comma), rispetto alle quali la Camera non competente in via primaria avrebbe potuto proporre delle modiche, sulle quali avrebbe comunque deciso in via definitiva il ramo del Parlamento competente in prima battuta. Per le leggi rimesse alla competenza primaria del Senato federale, vi era poi l'ulteriore variante rappresentata dall'intervento del Governo, il quale avrebbe potuto chiedere al Senato l'approvazione di modifiche ritenute essenziali per l'attuazione del suo programma ovvero per la tutela delle particolari finalità indicate dall'articolo 120 della Costituzione, previa autorizzazione – da parte del Presidente della Repubblica – ad esporne le motivazioni davanti al medesimo Senato. Il mancato accoglimento di tali modifiche da parte del Senato avrebbe comportato il mutamento della competenza a favore della Camera, chiamata a decidere in via definitiva sulle modifiche proposte a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Per quanto riguarda la residua area di legislazione a competenza bicamerale, il terzo comma del riscritto articolo 70 prevedeva che in caso di dissidio tra le due Camere i Presidenti delle due Assemblee avrebbero potuto convocare d'intesa una Commissione mista, composta da trenta deputati e trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee.

Infine le questioni di competenza in ordine all'esercizio della funzione legislativa erano devolute alla potestà decisoria dei Presidenti delle due Camere, che avrebbero potuto a loro volta deferire la decisione ad un Comitato paritetico composto da quattro deputati e quattro senatori e avrebbero potuto fissare, su proposta del comitato medesimo, criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi <sup>(153)</sup>.

Nel dibattito successivo allo svolgimento del referendum del 25 e 26 giugno 2006, nell'ambito del quale non si è mancato di sottolineare l'improponibilità, a seguito degli esiti infruttuosi riscontrati, dell'idea di una «grande riforma» costituzionale, il bicameralismo perfetto persiste, tut-

tavia, come punto del sistema costituzionale sul quale appuntare istanze riformatrici (154).

Non era negli intendimenti di questo lavoro ragionare sulle motivazioni di ordine costituzionale che renderebbero insostenibile il mantenimento dell'attuale bicameralismo e sulla sua asserita incoerenza sistemica rispetto alle tendenze in atto sul piano costituzionale (155); obiettivo del lavoro era, più modestamente, svolgere un'indagine sulla disciplina regolamentare della *navette*, al fine anche di verificare se la sua conformazione sia tale da costituire effettivamente un ulteriore motivo a favore del superamento del bicameralismo perfetto e quindi se abbia un suo fondamento tecnico l'opinione corrente che vorrebbe nel rito della *navette* una delle cause delle disfunzioni del nostro sistema legislativo.

Ora, anche a prescindere dalla considerazione che l'occasione di riflessione derivante dal doppio passaggio parlamentare può essere considerata un'opportunità e non un difetto, e che, non di rado, gli eventuali dissensi fra le due Camere possono riguardare aspetti di una legge di particolare rilevanza costituzionale o ordinamentale (156), e dunque per ciò solo meritevoli di forme di esame particolarmente meditato e discussioni approfondite, non si possono non cogliere alcune caratteristiche positive.

Innanzitutto la stabilità della disciplina, le cui architravi essenziali hanno fatto ingresso nei Regolamenti parlamentari praticamente agli albori della vita repubblicana e sono rimaste sostanzialmente immutate fino ai giorni nostri. Questa continuità testimonia non soltanto della forza della disciplina di derivazione costituzionale, ma anche del fatto che essa negli anni non ha costituito un punto di criticità tale da richiedere interventi correttivi. Infatti, nel dibattito che ha accompagnato i diversi interventi di modifica regolamentare, segnatamente alla Camera, al fine di consentire all'istituzione parlamentare di organizzare in modo più funzionale i propri processi decisori, la disciplina della *navette* non è stata oggetto di discussione.

Quanto poi, specificamente, ai tempi di approvazione, considerato anche che gli strumenti previsti dalle riforme regolamentari del 1997 per la razionalizzazione del procedimento legislativo trovano, in via generale, uguale applicazione anche nel secondo esame della Camera su uno stesso progetto di legge, sono le specifiche disposizioni regolamentari in tema di programmazione, unitamente ad una fisiologica riduzione della materia in discussione, che determinano tempi di approvazione tendenzialmente piuttosto rapidi. Né si sono poste, peraltro, esigenze di modifica in senso restrittivo della disciplina su altri aspetti (ad es. una disci-

plina che ammettesse soltanto la presentazione di emendamenti volti a ripristinare il testo soppresso o modificato dall'altra Camera). E alcuni profili problematici che pure si sono individuati, quale ad esempio quello riguardante l'abbinamento, presentano una valenza più di carattere teorico-sistemico, che non di vero e proprio punto di criticità.

Nel complesso dunque questa disciplina, nella quale non è, peraltro, assente un'area caratterizzata da un certo margine di discrezionalità in capo al Presidente della Camera (si pensi alla valutazione degli emendamenti aggiuntivi a nuove disposizioni introdotte dall'altra Camera), si presenta – dopo più di trenta anni di applicazione delle disposizioni contenute nei Regolamenti del 1971 – con un innegabile carattere di rigidità, e al tempo stesso con quella dose di flessibilità che spesso si rende necessaria proprio in vista della possibilità di trovare soluzione ai conflitti che si producono nella dinamica della vita politica e parlamentare.

In conclusione, dunque, le ragioni per il superamento del bicameralismo perfetto sembrano doversi ricercare al di fuori del funzionamento tecnico della disciplina regolamentare della *navette*, facendo attenzione, peraltro, qualora si intendesse mantenere una forma di esercizio della potestà legislativa di tipo bicamerale, a non prefigurare un rimedio sostitutivo, per comporre i dissidi tra le due Camere su testi legislativi, che potrebbe rivelarsi anche «di gran lunga peggiore dell'asserito male»<sup>(17)</sup>.

## Note

(1) La letteratura in materia di bicameralismo, come è noto, è particolarmente ampia e variegata; le indicazioni bibliografiche riportate, relative ad alcuni dei più significativi interventi scientifici sull'argomento, tengono conto del fatto che l'analisi del lavoro è incentrata sul funzionamento del procedimento legislativo bicamerale. Sulla giustificazione storica del bicameralismo e sui caratteri del bicameralismo in via generale cfr. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, X ed. (a cura di F. Modugno, A. Baldassarre e C. Mezzanotte), Padova 1991, pp. 467-476. Per una valutazione critica del funzionamento del bicameralismo italiano vd., tra gli altri, CHELI E., «Bicameralismo», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino 1987, pp. 318-325; PALADIN L., «Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano», in *Quaderni costituzionali* 4.2, 1984, pp. 219-241; CARLASSARE L., «Un bicameralismo discutibile», in

VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2001, pp. 325-355. Sui caratteri e le funzioni del bicameralismo italiano vd. anche MAZZIOTTI DI CELSO M., «Parlamento», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano 1981, pp. 762-764.

(2) La legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997, istitutiva nella XIII legislatura, della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, al comma 4 dell'art. 1 ricomprendeva espressamente il bicameralismo tra i temi di riforma, incaricando la Commissione medesima di elaborare progetti di revisione della parte II della Costituzione, ed in particolare in «materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie».

(3) Cfr. TUCCIARELLI C., «Navette», in *Bollettino delle informazioni costituzionali e parlamentari* 1994, n. 2, pp. 283-288.

(4) Cfr. TUCCIARELLI C., «Navette», *op. cit.*, p. 283; TUCCIARELLI C., «Della navette. Letture e riletture», in *Quaderni costituzionali* 13.2, 1993, pp. 383-410.

(5) Cfr. NEGRI G., «Bicameralismo», in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano 1959, p. 352; per un raffronto del Parlamento repubblicano con le Camere statutarie vd. FERRARA G., «Art. 55», in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 55-63. Le Camere*, tomo I, Bologna-Roma 1984, pp. 25-28.

(6) Per una valutazione di sostanziale omogeneità della composizione sociale delle due Camere nel periodo statutario vd. CARLASSARE L., *op. cit.*, pp. 333-336.

(7) JEMOLO A.C., «Camera e Senato: rapporti e contrasti», ne *Il centenario del Parlamento*, Roma 1948, p. 359 (*apud* NEGRI G., «Bicameralismo», in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano 1959, p. 352).

(8) Vd. QUASI A., «Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento: dagli studi preparatori al testo costituzionale», in CHELI E. (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna 1979, pp. 349-352.

(9) Sul tema oggetto del paragrafo vd. ampiamente FERRARA G., *op. cit.*, pp. 5-25, e inoltre CARLASSARE L., *op. cit.*, pp. 336-347; PALADIN L., «Bicameralismo», in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Roma 1988, p. 3 ss.; QUASI A., *op. cit.*, pp. 355-364.

(10) Seconda Sottocommissione, *Resoconto Sommario*, p. 153.

(11) Così l'ordine del giorno Lami Starnuti ed altri presentato nella seduta della II Sottocommissione del 7 settembre 1946 (*Res. Somm.* p. 153).

(12) *Res. Somm.* pp. 291-292 e 295.

(13) Sui fini che i costituenti si prefiggevano con l'adozione di un sistema bicamerale e sugli esiti conclusivi del dibattito sul bicameralismo, vd. diffusamente CARLASSARE L., *op. cit.*, pp. 336-350.

(14) Sulla funzione di integrazione della rappresentanza da assegnare alla seconda Camera Costantino Mortati ritornò più volte nel corso dei lavori dell'Assemblea: vd., ad es., la seduta della Commissione per la Costituzione del 28 gennaio 1947. Per un'analisi della posizione di Mortati sul bicameralismo si rinvia ancora a CARLASSARE L., *op. cit.*, pp. 336-350.

(<sup>15</sup>) Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, relazione del deputato Costantino Mortati sul potere legislativo, p. 188.

(<sup>16</sup>) Cfr. NEGRI G., *op. cit.*, p. 347.

(<sup>17</sup>) Cfr. PALADIN L., «Bicameralismo», *op. cit.*, p. 3 ss.

(<sup>18</sup>) *Resoconto Stenografico*, pp. 432-434.

(<sup>19</sup>) *Res. Sten.*, pp. 539-546.

(<sup>20</sup>) Così PALADIN L., *op. cit.*, p. 4.

(<sup>21</sup>) Vd. anche CHELI E., *op. cit.*, p. 322.

(<sup>22</sup>) *Res. Sten.*, pp. 975-977.

(<sup>23</sup>) Così MAZZIOTTI DI CELSO M., *op. cit.*, p. 763 ss.

(<sup>24</sup>) Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, relazione del deputato Costantino Mortati sul potere legislativo, p. 190.

(<sup>25</sup>) *Ibidem*, p. 190 s.

(<sup>26</sup>) Vd. sedute del 25 e 26 ottobre 1946 (*Res. Somm.*, pp. 428-434).

(<sup>27</sup>) *Res. Somm.*, p. 453 ss.

(<sup>28</sup>) *Res. Somm.*, p. 790. La sostituzione della parola «potere» con «funzione» avvenne ad opera del Comitato di redazione senza alcuna motivazione: per una spiegazione circa il significato di tale sostituzione vd. QUASI A., *op. cit.*, p. 363, la quale richiama le successive parole del presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini, secondo il quale la Costituzione «non parla mai (o quasi mai) di “poteri”, bensì di funzioni e di organi, e delinea le attribuzioni in modo che siano salvaguardate le rispettive competenze».

(<sup>29</sup>) *Res. Somm.*, p. 791.

(<sup>30</sup>) *Res. Somm.*, pp. 810-814.

(<sup>31</sup>) *Res. Somm.*, pp. 206-213.

(<sup>32</sup>) Tale Comitato, costituito sulla base della delibera della Commissione per la Costituzione del 29 novembre 1946, era stato incaricato di procedere alla redazione del testo della Costituzione, con rimessione comunque alla Commissione in seduta plenaria delle questioni importanti (*Res. Somm.*, p. 79 ss.).

(<sup>33</sup>) Il testo dell'emendamento Terracini si presentava, tuttavia, non del tutto chiaro:

«Un disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati, sul quale la Camera dei Senatori non si è pronunciata nel termine stabilito, è promulgato quale legge, se la Camera lo approvi una seconda volta.

Ove il disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati sia respinto o modificato da quella dei Senatori, occorre, perché possa promulgarsi come legge, che la prima Camera lo approvi nuovamente a maggioranza dei suoi membri e di due terzi dei Deputati presenti. Nel caso che, pur riapprovandolo, non raggiunga tale maggioranza, la prima Camera può chiedere che il disegno di legge sia sottoposto a referendum.

Quando la Camera dei Deputati non si pronuncia, rigetti o modifichi un disegno di legge approvato dalla Camera dei Senatori, e questa l'approvi nuovamente, si svolge il procedimento del comma che precede, come se il disegno fosse stato inizialmente presentato alla Camera dei Deputati e da questa approvato».

Non del tutto chiaro appare il significato di quest'ultima disposizione che, secondo quanto emerge dal dibattito, sembra da interpretarsi, non come previsione di una reciprocità, ma come riconoscimento comunque della prevalenza della Camera, nel senso di autorizzarla a pronunciarsi sul proprio testo con le conseguenze previste nel secondo comma: resta peraltro dubbio il significato della previsione rispetto all'ipotesi in cui la Camera avesse semplicemente rigettato il testo approvato dal Senato ovvero non si fosse pronunciata.

<sup>(34)</sup> Cfr. TUCCIARELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, pp. 388-391.

<sup>(35)</sup> *Res. Sten.*, p. 1230 ss.

<sup>(36)</sup> *Res. Sten.*, p. 1233 ss.

<sup>(37)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1235-1237.

<sup>(38)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1237-1239.

<sup>(39)</sup> *Res. Sten.*, p. 1239 ss.

<sup>(40)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1240-1243.

<sup>(41)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1243-1245.

<sup>(42)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1245-1249.

<sup>(43)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1178-1184.

<sup>(44)</sup> *Res. Sten.*, pp. 1487-1488.

<sup>(45)</sup> Si ricorda che con la sentenza n. 152 del 1982 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli articoli 70, 72 e 73 della Costituzione della legge 18 dicembre 1973, n. 877, legge censurata nel suo complesso per difformità del testo di un singolo articolo approvato dalle due Camere, difformità dovuta ad un refuso di stampa; in questo caso la Corte non ha ritenuto che tale difformità determinasse un'inesistenza radicale dell'atto legislativo, ravvisandosi invece in esso le caratteristiche proprie del tipo o della fattispecie dell'atto legislativo anche in considerazione del fatto che sulla generalità, se non sulla totalità, delle sue disposizioni si era verificata indubbiamente una piena convergenza delle volontà dei due rami del Parlamento. Inoltre, trattandosi di un solo articolo, per il principio di conservazione degli atti giuridici, l'eventuale annullamento non avrebbe potuto che riguardare la specifica parte viziata. Peraltro, essendo sopravvenuta una successiva legge novativa della disposizione in questione con effetto retroattivo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge impugnata, veniva confermata la volontà del legislatore, non potendosi dunque accogliere l'eccezione del giudice rimettente secondo la quale tale intervento sarebbe stato rivolto non a «interpretare la legge, ma per far apparire retroattivamente esistente quell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle Camere». Ciò in quanto, rileva la Corte, «non si può ragionare astrattamente e meccanicamente di vizi formali di

legittimità costituzionale delle leggi, dipendenti da un errore intervenuto nella trascrizione dei testi rispettivamente esaminati dalle due Camere del Parlamento, senza tener conto della effettiva volontà delle Camere stesse». Per una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una parte di un articolo di una legge a seguito dell'inserimento, in sede di coordinamento, nel testo trasmesso e approvato alla Camera dell'inciso «e successive modificazioni», senza che tale inciso fosse stato sottoposto all'esame del Senato, vd. Corte Costituzionale, sentenza 19.12.1984, n. 292.

<sup>(46)</sup> *Res. Sten.*, pp. 5185-5188. L'intervento dell'on. Lucifredi fu in gran parte pubblicato successivamente col titolo «Funzione legislativa e sistema bicamerale», in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5.14, 1949, pp. 921-923.

<sup>(47)</sup> *Res. Sten.*, p. 5187.

<sup>(48)</sup> Il caso citato dall'on. Lucifredi è quello relativo al disegno di legge della Banca nazionale, nel corso del cui esame la Camera, avendo il Senato modificato un solo articolo del testo approvato dalla Camera medesima, limitò il riesame soltanto all'articolo modificato: MANCINI M. - GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 251 e 265.

<sup>(49)</sup> *Res. Sten.*, pp. 5188-5195.

<sup>(50)</sup> Cfr. LONGI V. - STRAMACCI M., *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1968, p. 134.

<sup>(51)</sup> Era questa una delle eccezioni alla regola dell'immodificabilità dei testi approvati dalle due Camere indicate dall'on. Tesaurò nella seduta della Camera del 10 dicembre 1948.

<sup>(52)</sup> I leg., *Atti parlamentari*, doc. I n. 3, p. 2 ss.

<sup>(53)</sup> Vd. in particolare l'intervento dell'on. Carpano Maglioli, *Res. Sten.*, pp. 6220-6222.

<sup>(54)</sup> Vd. in particolare l'intervento dell'on. Bettiol, *Res. Sten.*, p. 6226 ss.

<sup>(55)</sup> Vd. anche CAMERA DEI DEPUTATI - Segretariato generale, *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma 1971, pp. 676-678.

<sup>(56)</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Regolamento del Senato e i lavori preparatori*, Roma 1949, p. 254.

<sup>(57)</sup> *Res. Sten.*, pp. 13261-13262 e 13277.

<sup>(58)</sup> Cfr. CERVATI A.A., «Art. 72», in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I: Art. 70-74, Bologna-Roma 1985, p. 128.

<sup>(59)</sup> Cfr. CERVATI A.A., *op. cit.*, pp. 137-145; MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 2003, p. 358.

<sup>(60)</sup> MAZZIOTTI DI CELSO M., *op. cit.*, p. 792; analogamente PATRONO M., «Procedimento legislativo», in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. 5, Torino 1984, p. 1371.

(61) Così TUCCIARELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, pp. 393-395.

(62) Cfr. MORTATI C., *op. cit.*, p. 743; TRAVERSA S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano 1989, pp. 60-68; CERVATI A.A., *op. cit.*, pp. 137-146.

(63) Sulla competenza in ordine all'effettuazione di tale dichiarazione cfr. LIPPOLIS V., «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», ne *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 1, Roma 1987, p. 276 ss.

(64) Cfr. LIPPOLIS V., *op. cit.*, pp. 277-284.

(65) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - Segretariato generale, *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati*, *op. cit.*, p. 678.

(66) Lettera del Presidente della Camera del 24 ottobre 1991, in *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma 1994, pp. 41-43.

(67) Vd. seduta della II Commissione della Camera del 1° febbraio 2005, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, p. 22.

(68) Cfr. MANZELLA A., «Art. 64», in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, II: *Art. 64-69*, Bologna-Roma 1986, p. 27.

(69) Così LIPPOLIS V., «Il procedimento legislativo», in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Milano 2005, pp. 297-299.

(70) Cfr. LONGI V. - STRAMACCI M., *op. cit.*, p. 134.

(71) Nella seduta del 21 novembre 1985 venne, infatti, annunciata l'assegnazione in sede legislativa alla sola IV Commissione giustizia di un disegno di legge (2388-ter-B), risultante dallo stralcio degli articoli di un progetto di legge, che in prima lettura era stato deferito alle Commissioni I e IV, *Res. Sten.*, p. 33593.

(72) Cfr. TUCCIARELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, p. 400.

(73) Vd. quanto affermato nella seduta dell'11 marzo 1988 dal presidente della II Commissione che, con riferimento ad un emendamento, dichiarò di reputarne ammissibile la votazione «senza necessità del previo parere della I Commissione, mirando l'emendamento in questione a ripristinare di fatto una scelta già effettuata dalla Camera in prima lettura e sancita dal voto dell'Assemblea»: vd. *Boll. Comm.*, p. 15. Cfr. anche TUCCIARELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, p. 400.

(74) Così la premessa al parere sul progetto di legge n. 2032-B, espresso nella seduta del Comitato del 9 luglio 2002: vd. *Boll. Comm.*, p. 3.

(75) Va peraltro segnalato che, nella XIV legislatura, al Comitato per la legislazione non è stato trasmesso per il parere il testo del progetto di legge n. 310 ed abb.-B; in quel caso il testo del progetto di legge era stato modificato (ancorché non in modo cospicuo) nelle parti recanti le norme di delega e delegificazione (artt. 16 e 25, comma 6). La questione della mancata acquisizione del parere del Comitato per la legislazione fu sollevata in Assemblea nella seduta del 1° ottobre 2003, anche se relativamente alla previsione della competenza del-

l'Autorità per le telecomunicazioni ad adottare un regolamento di cui all'art. 13. In quella occasione il Presidente precisò che «ai sensi del richiamato articolo 16-bis, comma 6-bis, il testo in seconda lettura è trasmesso in via ordinaria al Comitato per la legislazione da parte delle Commissioni competenti nel caso in cui siano aggiunte dal Senato o dalle Commissioni stesse nuove previsioni di deleghe o delegificazione. Ciò, nel caso di specie, non ricorre, poiché si tratta di regolamento riguardante l'Autorità per le telecomunicazioni»: vd. *Res. Sten.*, p. 76.

(76) Si ricordano al riguardo, a titolo meramente esemplificativo, nella XIV legislatura, il progetto di legge C. 2055-B, nel quale le funzioni di relatore vennero svolte da deputato diverso da quello che da ultimo era stato nominato relatore in prima lettura, divenuto nel frattempo sottosegretario, e il progetto di legge C. 185-B per il quale il deputato Boato, relatore per la I Commissione in prima lettura, rinunciò all'incarico di relatore in seguito alle modifiche introdotte dal Senato (seduta delle Commissioni riunite I e II del 10 giugno 2003, *Boll. Comm.*, p. 3).

(77) Per un caso di applicazione dell'art. 79, commi 5 e 6, riguardante progetti di legge rinviati dal Senato, relativamente alla richiesta di dati al Governo, vd. seduta della II Commissione del 20 settembre 2005, in *Boll. Comm.*, pp. 72-75. Nel caso di specie, il presidente della Commissione espresse l'avviso che non potesse essere fissato un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea, in quanto il Governo aveva indicato i motivi per i quali non era in grado di fornire i dati richiesti alla Commissione.

(78) Vd. in particolare la pronuncia, nella seduta del 16 giugno 2005, del presidente della Commissione giustizia quando, in conclusione dell'esame della proposta di legge n. 4056-B, annunciando che alla proposta di legge C. 4056-B era stata abbinata la proposta di legge C. 5897 in quanto, sia pure parzialmente, vertenti su identica materia, precisò che «considerato che la proposta di legge C. 5897 è composta da un'unica disposizione che è identica ad una disposizione della proposta di legge C. 4056-B che, rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera, non è stata modificata dal Senato, si procede all'abbinamento solamente al fine dell'assorbimento della proposta di legge C. 5897 nella proposta C. 4056-B»: vd. *Boll. Comm.*, p. 30.

(79) Nella seduta del 10 novembre 2005 delle Commissioni riunite VI e X sul progetto di legge in materia di tutela di risparmio n. 2436-abb-B, nel corso delle votazioni conclusive degli emendamenti, un deputato propose l'abbinamento della sua proposta di legge C. 6103 vertente su una delle materie affrontate dai provvedimenti. Il presidente della X Commissione invitò quindi a deliberare sulla proposta di abbinamento «ai fini dell'assorbimento della proposta di legge C. 6103 nei progetti di legge C. 2436 ed abb-B, esaminati in prima lettura»: vd. *Boll. Comm.*, p. 10.

(80) Vd. seduta della II Commissione del 17 novembre 2004 relativamente all'esame del progetto di legge n. 4636-bis-B, in *Boll. Comm.*, p. 20 ss.

(81) Vd. seduta della II Commissione dell'8 luglio 2004, relativamente all'esame della proposta di legge n. 38-B alla quale risultava altresì abbinata la proposta di legge n. 3095, in *Boll. Comm.*, p. 29.

(<sup>82</sup>) Vd. p. es. seduta del 22 febbraio 2001 della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge sulla corruzione, nella quale figurava abbinata alla proposta di legge n. 2602 ed abb.-B anche la proposta di legge n. 6549, in *Boll. Comm.*, p. 151.

(<sup>83</sup>) Vd. nella XIV legislatura il progetto di legge n. 4056-B, nella XIII il progetto n. 222-B. A quest'ultimo progetto di legge risultò abbinata un'ulteriore proposta di legge dopo la rimessione in Assemblea (vd. seduta della IV Commissione del 24 marzo 1998 in *Boll. Comm.*, p. 60).

(<sup>84</sup>) Per altri casi di abbinamento al Senato a disegni di legge rinviati dalla Camera vd. nella XIV legislatura: A.S. 2544-B; A.S. 1296-B. Si è trattato tuttavia di casi in cui la scelta del testo base è sempre caduta sul testo rinviato dalla Camera.

(<sup>85</sup>) Alla Camera risultano approvati due progetti di legge vertenti sulla stessa materia e di quasi identico contenuto, salvo che uno di essi ha completato il suo *iter* diventando legge. Inoltre, qualora fosse necessario fare riferimento ai lavori preparatori della legge n. 277 del 2002, occorrerà tenere presente che eventuali questioni relative all'articolato potrebbero essere state più analiticamente esaminate in sede di esame di progetti di legge, che tuttavia non sono formalmente quelli approvati. Ciò vale in particolare per la Camera: se si guarda ai lavori preparatori, come risulta dal sito della Camera, per il Senato infatti il numero del disegno di legge cui si rinvia è sia il n. 1803 (cioè il secondo disegno di legge) sia il n. 568-B, che viene indicato come assorbito (mentre in prima lettura risultava approvato); alla Camera si fa riferimento esclusivamente alla proposta n. 3361 e non alla proposta n. 2307 e cioè la prima proposta approvata e trasmessa dal Senato.

(<sup>86</sup>) Alla Camera vedasi, ad es., la pregiudiziale n. 2 Soda ed altri presentata alla proposta di legge n. 3102-B e discussa nella seduta del 30 ottobre 2002; la pregiudiziale n. 2 Boccia ed altri presentata al disegno di legge n. 4636-*bis*-B e discussa nella seduta del 1 dicembre 2004; per quanto riguarda il Senato vedasi la questione pregiudiziale presentata al disegno di legge n. 3247-B nella seduta antimeridiana del 24 novembre 2005, la cui motivazione fa essenzialmente riferimento all'art. 3 del disegno di legge non modificato dalla Camera.

(<sup>87</sup>) Vd. p. es. la discussione sul disegno di legge costituzionale C. 1299-B svoltasi nella seduta dell'Assemblea il 15 gennaio 1987 (*Res. Sten.*, p. 51366).

(<sup>88</sup>) Vd. seduta pomeridiana del 12 aprile 1989, *Res. Sten.*, p. 41; seduta antimeridiana del 5 aprile 1995, *Res. Sten.*, p. 18.

(<sup>89</sup>) Vd., da ultimo, seduta del 22 novembre 2005, *Res. Sten.*, p. 22.

(<sup>90</sup>) Vd. seduta del 9 marzo 1988, *Res. Sten.*, p. 39.

(<sup>91</sup>) Vd. seduta antimeridiana del 14 maggio 1997, *Res. Sten.*, p. 51.

(<sup>92</sup>) Vd. II Commissione del 19 settembre 1995, in *Boll. Comm.*, p. 30; Commissioni riunite IX e X del 12 ottobre 1995, *Boll. Comm.*, p. 18 ss.; cfr. TUCCIA-RELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, pp. 396-403.

(<sup>93</sup>) In questo senso vd. la seduta del 9 novembre 2005, nella quale, durante l'esame della proposta di legge n. 2055-B, fu posto in votazione l'art. 4 del prov-

vedimento, il cui contenuto dispositivo era rimasto immutato, essendo mutata soltanto la collocazione di un capoverso. Tale mutamento conferiva, tuttavia, un diverso significato normativo alle disposizioni ivi contenute, sicchè si è reso necessario che la Camera si esprimesse ai sensi dell'art. 70, comma 2.

(<sup>94</sup>) Vd., rispettivamente, seduta del 9 marzo 1988, *Res. Sten.*, p. 39, e del 21 dicembre 1989, *Res. Sten.*, p. 42 ss.

(<sup>95</sup>) Vd. seduta del 10 marzo 1988, *Res. Sten.*, pp. 11919-20 e 11931.

(<sup>96</sup>) Vd. seduta del 19 aprile 1982, *Res. Somm.*, p. 4; seduta antimeridiana dell'8 marzo 1988, *Res. Sten.*, p. 6.

(<sup>97</sup>) Cfr. TUCCIARELLI C., «Della navette», *op. cit.*, pp. 396-403.

(<sup>98</sup>) Cfr. TUCCIARELLI C., «Della navette», *op. cit.*, p. 399.

(<sup>99</sup>) Vd. seduta del 27 ottobre 1965, *Res. Sten.*, pp. 18493-18502.

(<sup>100</sup>) *Res. Sten.*, p. 19391.

(<sup>101</sup>) *Boll. Comm.*, p. 80 ss.

(<sup>102</sup>) *Res. Sten.*, pp. 1095-1118.

(<sup>103</sup>) Vd. p. es. la discussione sul disegno di legge costituzionale C. 1299-B svoltasi nella seduta dell'Assemblea il 27 gennaio 1987, *Res. Sten.*, p. 51919.

(<sup>104</sup>) Vd. seduta del 22 novembre 2005, *Res. Sten.*, p. 22.

(<sup>105</sup>) Vd. seduta del 12 aprile 2005 relativamente al progetto di legge n. 4246-D, *Res. Sten.*, pp. 6-11.

(<sup>106</sup>) Vd. p. es. seduta pomeridiana del Senato del 21 dicembre 2004, in cui viene posto in votazione l'art. 1 del disegno di legge n. 3196-B di conversione di un decreto-legge, relativo alla clausola di conversione, in quanto alla Camera erano state apportate delle modifiche al testo del decreto-legge licenziato in prima lettura dal Senato; i restanti articoli del disegno di legge di conversione non vengono posti in votazione in quanto identici al testo approvato dalla Camera e si effettua poi la votazione finale complessiva (*Res. Sten.*, p. 11).

(<sup>107</sup>) Vd. seduta del 5 novembre 2002, *Res. Sten.*, pp. 34-64.

(<sup>108</sup>) P. es. nella seduta della Camera del 21 febbraio 1985 sono stati dichiarati inammissibili ai sensi dell'art. 70, comma 2, emendamenti che modificavano in un articolo una data che pure era stata introdotta a quell'articolo dal Senato e che tuttavia era prevista come coincidente con la data prevista in un successivo articolo, sulla quale si era realizzata la doppia deliberazione conforme (*Res. Sten.*, p. 24951 ss.).

(<sup>109</sup>) Vd. seduta dell'8 novembre 1995, in *Res. Somm.*, p. 13.

(<sup>110</sup>) Vd., da ultimo, seduta della II Commissione del 1° febbraio 2005, in *Boll. Comm.*, p. 22.

(<sup>111</sup>) Vd. seduta del 1° agosto 1973, *Res. Sten.*, p. 8826.

(<sup>112</sup>) *Res. Sten.*, p. 105.

(<sup>113</sup>) A tale possibilità sembra alludere una pronuncia della Presidenza resa nella seduta del 28 luglio 1988 (*Res. Sten.*, p. 18311).

(<sup>114</sup>) Per un caso di ammissibilità di emendamenti soppressivi di articoli solo parzialmente modificati dal Senato, vd. nella XIII legislatura l'esame del disegno di legge C. 4792-B (seduta del 30 settembre 1998 della VIII Commissione, *Boll. Comm.*, p. 102 ss., e seduta dell'Assemblea del 2 dicembre 1998, *Res. Sten.*, p. 18).

(<sup>115</sup>) *Boll. Comm.* del 25 marzo 1993, pp. 69-71.

(<sup>116</sup>) *Boll. Comm.*, pp. 107-109.

(<sup>117</sup>) *Boll. Comm.*, pp. 3-4 e 23.

(<sup>118</sup>) Vd. seduta dell'Assemblea del 28 luglio 1988, *Res. Sten.*, p. 18373, e della II Commissione in sede legislativa dell'8 aprile 1988 (*Boll. Comm.*, p. 22) e 11 aprile 1988 (*Boll. Comm.*, p. 7).

(<sup>119</sup>) Vd., p. es., seduta pomeridiana del Senato del 9 marzo 2005, *Res. Somm.*, p. XIII. Le richieste di stralcio relative ad articoli già oggetto integralmente di doppia approvazione conforme sono inammissibili sia alla Camera che al Senato (vd. seduta della Camera del 3 giugno 2003, *Res. Sten.*, p. 88 ss., e seduta anti-meridiana del Senato del 9 marzo 2005, *Res. Somm.*, pp. VII-IX).

(<sup>120</sup>) Ciò è quanto avvenuto esattamente in occasione dell'esame della l. n. 69 del 2005 relativa al mandato di cattura europeo. In quella circostanza in occasione dell'esame alla Camera del testo del progetto di legge n. 4246-B, l'Assemblea aveva respinto l'articolo 4 che, composto di 4 commi, era stato al Senato solo parzialmente modificato nel comma 3 (i commi 1, 2 e 4 erano rimasti invece identici). Il Senato aveva quindi ripristinato l'art. 4 in un testo parzialmente diverso da quello precedentemente approvato nel primo passaggio. Infatti, mentre i primi tre commi erano identici a quelli già approvati, il comma 4 (sul quale si era realizzata la doppia deliberazione conforme) venne modificato rispetto al testo che il Senato aveva già approvato e che risultava identico a quello approvato in prima lettura dalla Camera e sul quale, prima della reiezione dell'articolo alla Camera, si era realizzata la doppia conforme. Nel corso dell'esame alla Camera del testo del progetto di legge n. 4246-D, conseguentemente, vennero ammessi emendamenti soppressivi e interamente sostitutivi all'art. 4, che non sarebbero stati ammissibili invece nel secondo passaggio (quello relativo al testo n. 4246-B).

(<sup>121</sup>) Vd. p. es. seduta del 15 febbraio 1973, *Res. Sten.*, p. 4995.

(<sup>122</sup>) Particolarmente interessante sotto questo profilo il precedente verificatosi nella seduta del 24 marzo 1993, quando, nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge rinviato dal Senato, venne dichiarato inammissibile un emendamento sostitutivo di un comma integralmente modificato, sulla base del presupposto che tale emendamento tendeva ad abrogare la disciplina della *minimum tax*, mentre sia la norma originaria del decreto, sia le modifiche ad essa apportate e alla Camera e al Senato si limitavano ad intervenire, con diversa disciplina, sul rapporto tra *minimum tax* ed imposta sul valore aggiunto (*Res. Somm.*, p. 25 ss.). Di segno in parte analogo il precedente della seduta del 6 febbraio 1985, nella quale è stato dichiarato inammissibile un emendamento relativo ad un comma modificato dal Senato in quanto introduceva una

tipologia di sanzione diversa da quella che era stata approvata dai due rami del Parlamento, sebbene in una diversa entità (*Res. Sten.*, p. 23420).

<sup>(123)</sup> Vd. seduta del 25 settembre 2003, relativamente agli emendamenti 25.3 e 25.7 presentati al progetto di legge n. 310-B, *Res. Sten.*, p. 3.

<sup>(124)</sup> Vd. sedute del 6 febbraio 1985 (*Res. Sten.*, p. 23354) e del 21 febbraio 1985 (*Res. Sten.* p. 25048).

<sup>(125)</sup> Emblematica sotto questo profilo la valutazione di ammissibilità di un emendamento presentato ad un disegno di legge in materia di biotecnologie discusso nella seduta delle Commissioni riunite X e XII dell'11 giugno 2003 (*Boll. Comm.*, p. 171 ss.).

<sup>(126)</sup> Nella seduta del 9 novembre 2005 sono stati dichiarati inammissibili alcuni emendamenti che, sebbene riferiti a parti modificate dal Senato, tuttavia incidevano su un oggetto (l'aumento di pene previste dall'art. 416-*bis* c.p.) che era nella sostanza già oggetto di doppia conforme e la cui previsione era solo diversamente formulata nei due testi (*Res. Sten.*, p. 23 ss.).

<sup>(127)</sup> Vd. seduta della VII Commissione del 19 ottobre 2005, *Boll. Comm.*, p. 84 ss.

<sup>(128)</sup> Alla Camera vd. seduta del 18 novembre 1982, *Res. Somm.*, pp. 12-14; analogamente al Senato vd. 493<sup>a</sup> seduta del 25 settembre 1986, *Res. Sten.*, p. 20. Un caso interessante di valutazione dell'ammissibilità di emendamenti connessi alla soppressione di articoli da parte dal Senato si è avuta, nella XIV legislatura, in occasione dell'esame del progetto di legge n. 2055-B. In tale circostanza è stato, infatti, dichiarato inammissibile un articolo premittivo che mirava ad introdurre una nuova disciplina complessiva delle attenuanti comuni prevista dal codice penale, laddove l'art. 1 del testo approvato in prima lettura dalla Camera e soppresso dal Senato introduceva una nuova ipotesi di attenuante comune. In particolare, nella seduta della Commissione giustizia del 21 settembre 2005 (*Boll. Comm.*, p. 38.) il presidente della Commissione esprimeva dubbi sulla «ricevibilità» dell'articolo premittivo Bonito 01.01, in quanto volto a modificare la disciplina delle circostanze attenuanti in relazione a profili che non sono stati oggetto di specifico esame da parte della Camera e del Senato. Il Senato aveva soppresso l'articolo 1 del testo approvato dalla Camera che era volto ad introdurre nell'articolo 62 del codice penale una nuova circostanza attenuante relativa all'ipotesi in cui il reo non fosse recidivo ed al momento della commissione del fatto avesse compiuto settanta anni di età. L'articolo premittivo in questione, invece, era diretto a sostituire l'articolo 62 del codice penale sopprimendo alcune ipotesi di circostanze e riscrivendo la formulazione di altre, senza tuttavia prevedere alcuna circostanza del tenore di quella approvata dalla Camera e soppressa dal Senato. Per quanto tale articolo premittivo non avesse ad oggetto la disposizione soppressa dal Senato, il presidente della Commissione ritenne comunque che potesse essere considerato ricevibile in quanto si riferiva alle ipotesi di circostanze attenuanti che il codice penale prevede in via generale all'articolo 62. L'articolo premittivo fu ritirato in Commissione. In Assemblea il medesimo articolo premittivo è stato quindi dichiarato inammissibile nella seduta del 9 novembre 2005. Sempre nell'ambito dell'esame dello stesso progetto sono sta-

ti, inoltre, dichiarati inammissibili nella seduta del 9 novembre 2005, anche in quanto non previamente presentati in Commissione, articoli aggiuntivi che recavano la previsione di una nuova ipotesi di attenuante, diversa tuttavia da quella prevista nell'articolo soppresso al Senato (*Res. Sten.*, p. 23 ss.).

<sup>(129)</sup> Vd. seduta del 27 dicembre 2004, nella quale furono dichiarati irricevibili due emendamenti alla legge finanziaria per il 2005 rinviata dal Senato in quanto interamente sostitutivi o soppressivi di disposizioni solo parzialmente modificate dal Senato; in questo caso gli emendamenti, pur dichiarati irricevibili, furono peraltro pubblicati (*Res. Sten.*, p. 52).

<sup>(130)</sup> Seduta del 27 luglio 1993, *Res. Somm.*, p. 19.

<sup>(131)</sup> Vd. seduta della VIII Commissione del 21 dicembre 1993 (*Boll. Comm.*, p. 113 ss.) e del 22 dicembre 1993 (*Boll. Comm.*, p. 21).

<sup>(132)</sup> Vd., p. es., sedute del 28 luglio 1993 (*Res. Somm.*, p. 15 ss.), del 14 giugno 1995 (*Res. Somm.*, p. 5) e del 14 ottobre 2003 (*Res. Sten.*, p. 11 ss.).

<sup>(133)</sup> La prima ipotesi si è verificata, nella XIV legislatura, in occasione dell'esame del disegno di legge n. 1753-B (vd. seduta pomeridiana del 13 ottobre 2004). La seconda ipotesi si è verificata invece nella seduta del 4 ottobre 1995, quando fu ammessa la presentazione di due emendamenti integralmente sostitutivi (rispettivamente da 2 a 9 e da 10 e 11) di più articoli, nessuno dei quali approvato in via definitiva.

<sup>(134)</sup> Vd. precedenti citati a nota 94.

<sup>(135)</sup> *Res. Sten.*, p. 23229 ss.; 23235-23238.

<sup>(136)</sup> *Res. Sten.*, p. 53.

<sup>(137)</sup> *Res. Sten.*, p. 33 ss.

<sup>(138)</sup> Vd. seduta del 25 ottobre 2005, relativamente all'esame del progetto di legge n. 4735-B, nella quale la Presidenza informava l'Assemblea dell'applicazione dell'articolo 85-*bis* del Regolamento in via equitativa, consentendo – in particolare – la votazione di un numero di emendamenti pari al doppio di quelli previsti dalla richiamata norma regolamentare; seduta del 14 ottobre 2003, nella quale la Presidenza ha ammesso alla discussione ed al voto un numero di emendamenti pari al doppio di quelli consentiti dall'art. 85-*bis*, con la precisazione che ciò non avrebbe costituito precedente. Tale concessione era dovuta al fatto che la rigida applicazione dell'art. 85-*bis* avrebbe determinato «una compressione eccessiva della fase dell'esame dell'articolo, anche alla luce della circostanza che il disegno di legge constava originariamente di un numero maggiore di articoli». Pertanto la Presidenza, al fine di consentire una più ampia valutazione delle questioni di merito poste dal provvedimento, accordò l'ampliamento degli emendamenti oggetto di discussione e di votazione.

<sup>(139)</sup> Cfr. TUCCIARELLI C., «Della *navette*», *op. cit.*, pp. 404-409.

<sup>(140)</sup> Così LIPPOLIS V., «Il procedimento legislativo», *op. cit.*, p. 290.

<sup>(141)</sup> Nella seduta della Commissione bilancio del 20 giugno 1990 il relatore su un decreto-legge approvato dalla Camera e modificato dal Senato fece pre-

sente che, relativamente alle parti non modificate e sulle quali in prima lettura la Commissione bilancio si era sfavorevolmente espressa, riteneva opportuno confermare le condizioni contenute nel precedente parere anche in relazione a parti non modificate dal Senato (*Boll. Comm.*, p. 41).

<sup>(142)</sup> Vd. seduta della Commissione bilancio del 26 luglio 1989 (*Boll. Comm.*, p. 27).

<sup>(143)</sup> Vd. sedute della Commissione affari costituzionali del 3 e 4 ottobre 1990 (*Boll. Comm.*, p. 7 ss.).

<sup>(144)</sup> *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento*, cit., pp. 41-43.

<sup>(145)</sup> Da ultimo, per un caso di modifica della copertura finanziaria di un progetto di legge resasi necessaria a seguito dell'approvazione del disegno di legge finanziaria, vd. alla Camera la discussione relativa al progetto di legge C. 150 ed abb-B nella seduta dell'Assemblea del 20 dicembre 2005 (*Res. Sten.*, pp. 32 ss. e 40 ss.).

<sup>(146)</sup> Vd. in tal senso, nella XIV legislatura, quanto verificatosi nel corso dell'esame del progetto di legge n. 4636-bis-B. In tale ambito un deputato sollevò la questione relativa all'insufficienza della copertura finanziaria anche con riferimento a parti non modificate dal Senato dapprima mediante una lettera indirizzata al presidente della Commissione bilancio – chiedendo un riesame del provvedimento da parte della Commissione stessa (vd. seduta della Commissione bilancio del 30 novembre 2004, *Boll. Comm.*, p. 5 ss.) – poi con la presentazione di una pregiudiziale di costituzionalità. La Commissione bilancio si occupò della questione nella seduta del 1° dicembre 2004, nella quale il presidente della Commissione medesima, nel richiamare le censure contenute nella questione pregiudiziale relativa alla mancata copertura di oneri finanziari derivanti da disposizioni contenute nell'art. 2 del provvedimento, ricordò la limitazione dell'esame, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, del Regolamento, alle sole parti modificate dal Senato, precisando che la Commissione non avrebbe potuto pronunciarsi nuovamente sulle parti del provvedimento che non sono state oggetto di modifiche da parte del Senato «posto che ad una eventuale diversa pronuncia che la Commissione dovesse adottare non potrebbe in ogni caso far seguito un voto dell'Assemblea, la quale è... chiamata ad esprimersi limitatamente alle parti modificate» (*Boll. Comm.*, pp. 70-72). Non vennero quindi svolti ulteriori rilievi sulle parti non modificate dal Senato e, quanto a quelle modificate, il presidente osservò che la copertura finanziaria era garantita dalla formulazione del testo, non ritenendo sussistenti i presupposti per una revisione del parere già espresso. Nella seduta dell'Assemblea del 1° dicembre fu quindi discussa e votata, nell'ambito dell'esame delle questioni pregiudiziali, anche quella presentata dall'on. Boccia, che, come detto, faceva riferimento alla mancata copertura di oneri derivanti prevalentemente da disposizioni non modificate dal Senato.

<sup>(147)</sup> Vd. seduta in sede legislativa della VI Commissione del 6 febbraio 1974, *Res. Sten.*, pp. 311-316.

<sup>(148)</sup> Sedute del 24 luglio 1957 (*Res. Sten.*, p. 23267), del 7 aprile 1988 (*Res. Sten.*, p. 8), e della 9ª Commissione del 2 febbraio 1999 (*Boll. Comm.*, p. 60 ss.).

(<sup>149</sup>) Alla possibilità di superare il principio dell'intangibilità della doppia conforme in presenza di un fatto sopravvenuto del tutto nuovo fece riferimento, nella seduta del 17 ottobre 2000, il Presidente della Camera, che negò tuttavia l'ammissibilità di emendamenti relativi al disegno di legge di assestamento incidenti su parti non modificate dal Senato, in quanto le nuove informazioni economiche alle quali ci si richiamava per giustificare le ulteriori modifiche alle parti oggetto di doppia conforme erano già conosciute dal Senato nel momento in cui aveva esaminato il provvedimento (*Res. Sten.*, p. 34 ss.).

(<sup>150</sup>) *Contra* vd. la seduta in sede legislativa della VIII Commissione del 12 maggio 1982, nella quale al termine della discussione di un provvedimento furono presentati alcuni ordini del giorno, in ordine all'ammissibilità di alcuni dei quali il presidente della Commissione espresse delle riserve ritenendo che si riferissero a materia non compresa nelle parti modificate dal Senato, invitando i presentatori a ritirarli. Dopo che un deputato ebbe espresso il convincimento della loro inammissibilità, preannunciando l'intenzione di sollevare formale questione ai sensi dell'art. 41, comma 2, del Regolamento, il presidente sospese la seduta e alla ripresa comunicò che la Presidenza della Camera da lui interpellata si era pronunciata nel senso dell'inammissibilità di ordini del giorno riferiti a parti di provvedimenti non modificate dal Senato. Furono pertanto dichiarati inammissibili tutti gli ordini del giorno presentati, tranne uno (*Boll. Comm.*, p. 37 ss.).

(<sup>151</sup>) Seduta del 1° dicembre 1998 (*Res. Sten.*, pp. 29-31). Per un caso di ordine del giorno non riferito specificamente alle modificazioni apportate dal Senato vd. anche, nella XIV legislatura, l'ordine del giorno al progetto di legge C. 2480-B presentato nella seduta del 15 luglio 2003 (*Res. Sten.*, p. 22, *Allegato A*, p. 7 ss.); nella XIII legislatura, quelli riferiti al progetto di legge C. 259-B nella seduta del 22 febbraio 2000 (*Res. Sten.*, p. 31, *All. A*, p. 15 ss.).

(<sup>152</sup>) Del resto un problema simile si constata con riferimento anche all'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge trasmesso dal Senato, quando si verifichi che il Senato abbia soppresso una disposizione contenuta nel testo del decreto-legge deliberato dal Governo. In questo caso è prassi ammettere non solo gli emendamenti tesi a ripristinare la disposizione soppressa, ma anche ordini del giorno collegati a tale disposizione, anche quando se ne sia confermata la soppressione (vd. in tal senso seduta del 28 ottobre 2003, relativamente all'esame del ddl n. 4375, di conversione del d.l. n. 253 del 2003, nella quale fu ammesso un ordine del giorno collegato ad un articolo del decreto-legge soppresso dal Senato). Va rilevato, peraltro, che nel caso dei disegni di legge di conversione, la disposizione alla quale si collega l'ordine del giorno – pur essendo stata soppressa nel disegno di legge di conversione – al momento della presentazione dell'ordine del giorno risulta comunque formalmente in vigore (anche se destinata a cadere con effetti retroattivi con l'approvazione della legge di conversione).

(<sup>153</sup>) Per una valutazione critica di questa disciplina costituzionale del procedimento legislativo vd. LABRIOLA S., «La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo», in *Rassegna parlamentare*, n. 5, 2005, pp. 623-

626.

(<sup>154</sup>) Nel documento predisposto dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera nella XV legislatura, al fine di avviare un confronto tra i gruppi sui lavori della Commissione in tema di riforme costituzionali, il superamento del bicameralismo perfetto costituisce una delle macroquestioni configurabili come uno dei possibili campi di intervento (*Boll. Comm.* del 12 luglio 2006, p. 26).

(<sup>155</sup>) Cfr. LIPPOLIS V., «Il bicameralismo e il Senato federale», in CALDERISI P. - CINTIOLI F. - PITRUZZELLA G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli 2004, p. 71.

(<sup>156</sup>) All'inizio della XV legislatura un interessante caso di *navette* si registra, p. es., in relazione all'approvazione della legge istitutiva della Commissione antimafia, nel corso del cui *iter* si è venuta a creare tra Camera e Senato una divergenza di opinioni in ordine alla formulazione della disposizione che disciplina i poteri della Commissione, con particolare riferimento al profilo dell'incidenza sui diritti di libertà costituzionalmente garantiti.

(<sup>157</sup>) LABRIOLA S., *op. cit.*, p. 624, relativamente alla previsione costituzionale imperniata sulla Commissione mista contenuta nella riforma costituzionale respinta nel mese di giugno 2006.



## Annamaria Melania Febonio

### *La tutela delle esigenze unitarie nel nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle regioni*

1 - Considerazioni introduttive; 2 - L'interesse nazionale e la sua evoluzione nella Costituzione del 1948; 3 - La riforma del titolo V e la transizione dall'interesse nazionale alle esigenze unitarie; 3.1 - Le esigenze unitarie e le materie trasversali; 3.2 - Le esigenze unitarie e i principi fondamentali della materia; 3.3 - Le esigenze unitarie e il principio di sussidiarietà; 3.4 - Le esigenze unitarie e il potere sostitutivo; 4 - Considerazioni conclusive.

#### 1 - *Considerazioni introduttive*

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto una svolta radicale nell'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e regioni. Anche se ispirato nella configurazione del testo costituzionale del 1948 al criterio della separazione delle competenze in chiave di garanzia, il sistema dei rapporti tra Stato e regioni aveva subito nell'esperienza concreta un'evoluzione secondo tendenze di tipo centralistico. Pertanto, non si può non ritenere che la riforma del titolo V abbia segnato in modo incontrovertibile un mutamento profondo dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli di governo.

Tutta la riforma costituzionale è stata costruita nel segno di una maggiore valorizzazione delle realtà regionali e locali. Ne sono un chiaro esempio il rovesciamento del criterio di enumerazione delle competenze legislative (con conseguente attribuzione della competenza legislativa generale in capo alle regioni) (art. 117 Cost.), l'eliminazione di qualsiasi forma di controllo su atti regionali (artt. 123 e 127 Cost.), l'abbandono del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative in nome del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), il riconoscimento in capo alle regioni di una autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

Ne scaturisce un quadro costituzionale che, nell'ottica di valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, presenta una forte accentuazione della garanzia di competenze separate, con una certa apertura a processi di *multilevel constitutionalism*, e quindi ad «un sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici

che interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema»<sup>(1)</sup>.

Nel nuovo quadro costituzionale che sembra abbandonare l'impostazione centralistica affermatasi nella vigenza del vecchio titolo V, assume un rilievo centrale la scomparsa dell'interesse nazionale (o, più esattamente, del riferimento testuale allo stesso), originariamente apposto come limite alla legislazione regionale.

La riforma del titolo V ha in effetti eliminato dal testo costituzionale ogni esplicito richiamo all'interesse nazionale che – nato come limite di merito la cui violazione avrebbe dovuto essere demandata all'esame del Parlamento (vecchio art. 127 Cost.) – aveva progressivamente perso, sotto l'influenza della giurisprudenza costituzionale, la sua connotazione originaria per assumere quella di parametro di legittimità delle determinazioni legislative adottate a livello regionale.

L'eliminazione del riferimento testuale all'interesse nazionale ha alimentato un ampio e articolato dibattito sulla sopravvivenza dello stesso nel nuovo sistema costituzionale, e quindi sulla configurazione del principio unitario in un quadro costituzionale che esprime una diversa tensione tra unità e autonomia.

L'introduzione di un sistema a forte connotazione pluralista e policentrica ha spinto in sostanza la dottrina e la giurisprudenza a interrogarsi su quella tutela delle esigenze unitarie che nel precedente sistema era garantita dallo strumento dell'interesse nazionale.

Il tema rimanda inevitabilmente all'articolo 5 della Costituzione, che, individuando i due principi fondamentali (principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica e principio dell'autonomia) ai quali si informa l'ordinamento regionale, è stato spesso richiamato come fondamento implicito dell'interesse nazionale. La disposizione costituzionale detta una norma principio che ha delineato la cornice del modello regionale di cui al vecchio titolo V, evidenziando la dialettica fra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia che caratterizzano gli Stati a base decentrata.

La riforma del titolo V non ha annullato la portata normativa dell'articolo 5 della Costituzione, ma, alla luce della natura di clausola aperta della disposizione il cui significato normativo è in un certo senso storizzabile, modificandosi nel tempo, ne ha solo dettato una diversa lettura. Pertanto, nel nuovo ordinamento regionale la ponderazione tra unità e autonomia indicata all'articolo 5 non viene meno, ma trova solo una nuova forma, trattandosi di un equilibrio in continuo divenire che solo in parte risponde a schemi predefiniti.

Il presente lavoro intende analizzare le forme che, assicurando la tutela delle esigenze unitarie in un nuovo sistema costituzionale in cui unità e autonomia trovano una diversa sintesi, danno concreta attuazione al principio di unità e indivisibilità espresso nell'articolo 5 della Costituzione. Si tratta di un tema che ha avuto particolare rilevanza anche nel dibattito politico sviluppatosi a seguito della riforma costituzionale del 2001 e che ha portato a reinserire il limite di merito dell'interesse nazionale nella legge costituzionale recante modifiche alla parte seconda della Costituzione, mai entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum popolare a cui era stata sottoposta ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Il lavoro – che si concentrerà esclusivamente sulle forme di attuazione del principio unitario a livello legislativo, tralasciando le manifestazioni in via amministrativa dello stesso – intende focalizzarsi sul vigente testo costituzionale, e quindi sugli attuali varchi attraverso cui passa oggi la tutela delle esigenze che richiedono una disciplina uniforme. In questa prospettiva avrà particolare rilievo l'esame dell'attività interpretativa della Corte costituzionale che, a seguito della riforma del 2001, ha visto accentuato il proprio ruolo di arbitro e di garante della tenuta dell'ordinamento, al punto che si è parlato di una vera e propria «politica costituzionale» della Corte che si fa carico dell'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale, in quanto limite d'impianto della riforma (2).

In un'indagine sugli strumenti di tutela di istanze a carattere unitario è apparsa logica e necessaria una disamina dell'evoluzione che il vecchio interesse nazionale ha subito sotto la vigenza dell'originario titolo V. Tale disamina mira a verificare cosa residui nel nuovo quadro costituzionale della tradizionale forma di manifestazione del principio unitario, se essa abbia subito una metamorfosi e, in caso affermativo, verso quali forme, se tali forme rappresentino realmente un elemento di discontinuità del nuovo assetto costituzionale rispetto al precedente o, più semplicemente, si muovano in un'ottica di continuità con il vecchio interesse nazionale, o meglio con i criteri di fondo che lo avevano ispirato e sorretto.

## *2 - L'interesse nazionale e la sua evoluzione nella Costituzione del 1948*

Il testo originario dell'articolo 117 della Costituzione poneva a fondamento della distribuzione delle competenze tra Stato e regioni il criterio della materia secondo un'impostazione opposta a quella fatta propria dalla riforma del titolo V.

La competenza legislativa generale – oggi riconosciuta in capo alle regioni – era affidata allo Stato, mentre alle regioni erano demandate competenze legislative in materie espressamente elencate nella disposizione costituzionale per le regioni a statuto ordinario, e negli statuti per le regioni ad autonomia speciale.

La distribuzione delle competenze legislative tra centro e periferia non risultava però ispirata esclusivamente al criterio della cosiddetta «ripartizione orizzontale», a cui rispondeva l'enumerazione delle materie di competenza legislativa regionale. La competenza era altresì distribuita tra Stato e regioni all'interno della materia, secondo il modello proprio della cosiddetta «ripartizione verticale».

La potestà legislativa regionale incontrava così una serie di limiti, per cui non risultava unica, ma differenziata in varie tipologie a seconda dei vincoli imposti (3). Si distinguevano, pertanto, tre forme di competenza legislativa regionale: la competenza legislativa primaria (o esclusiva o piena), la competenza legislativa concorrente (o ripartita) e la competenza legislativa integrativa-attuativa (4).

Ai limiti propri delle diverse forme di potestà legislativa regionale – tradizionalmente inquadrati nella categoria dei «limiti di legittimità» in quanto riconducibili ad atti normativi – si affiancava il limite dell'interesse nazionale previsto dagli statuti, per le regioni ad autonomia speciale, e dal vecchio testo dell'articolo 117 della Costituzione, per le regioni ad autonomia ordinaria (5).

L'interesse nazionale era stato inteso dai costituenti del 1948 quale limite di merito della potestà legislativa regionale, essendo rimessa la determinazione dello stesso ad una valutazione di opportunità politica: in effetti, il controllo circa la violazione dello stesso avrebbe dovuto essere demandata alla valutazione del Parlamento ai sensi del vecchio articolo 127 della Costituzione (6). Esso veniva così configurato dalla Costituzione come «limite negativo di carattere politico per le regioni e, quindi, come ostacolo da non superare, non come fine da perseguire» (7).

In realtà, l'interesse nazionale non è mai stato invocato – sotto la vigenza del vecchio titolo V – come limite di merito della potestà legislativa regionale, assurgendo anch'esso a condizione necessaria ai fini della legittima adozione di norme legislative di matrice regionale. Si è così assistito – sotto l'avallo della giurisprudenza costituzionale – ad un processo di trasfigurazione che ha fatto leva su «...l'intrinseca malleabilità di alcuni limiti di legittimità, attingendo all'ampio ventaglio di interpretazioni astrattamente prospettabili in relazione al loro ambito di operatività» (8).

In particolare, l'interesse nazionale veniva invocato in sede di definizione dei settori rimessi alla potestà legislativa regionale, promuovendo, in presenza di interessi invocanti una gestione unitaria, l'adozione della tecnica del «ritaglio» delle materie regionali a favore dello Stato <sup>(9)</sup>.

Tale tecnica con la conseguente appropriazione totale o parziale da parte dello Stato di settori delle materie di competenza regionale era stata adottata in occasione del trasferimento alle regioni delle funzioni e delle risorse per l'attuazione dell'ordinamento regionale: in quella sede furono esclusi dal trasferimento ambiti materiali o parti di essi ritenuti di interesse nazionale, al di là della qualificazione della materia effettuata dalle norme di rango costituzionale <sup>(10)</sup>.

La trasformazione – alla luce dell'operazione di ritaglio – dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità e, quindi, a «presupposto positivo di competenza statale» <sup>(11)</sup> era stata avallata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sin dalle prime pronunce in merito.

La Corte aveva asserito che il limite degli interessi nazionali non poteva essere relegato ad una «concezione puramente negativa [...] giacché [avrebbe determinato] una paralisi in settori di importanza nazionale preminente inibendo tanto alle Regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare» <sup>(12)</sup>. Successivamente, la Corte aveva chiarito il proprio orientamento precisando che per la definizione delle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, non era sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici; essa sottolineava così che «anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse [veniva] espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte [valeva] la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non [era] esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibili dall'esperienza sociale e giuridica» <sup>(13)</sup>.

Al riconoscimento costante dell'interesse nazionale come presupposto di legittimità dell'intervento statale in ambiti formalmente riconducibili alla competenza legislativa regionale, la Corte non affiancava però una chiara e netta definizione di tale interesse. Invero, nella sentenza n. 177 del 1988 la Corte dichiarava espressamente che l'interesse nazionale non presentava affatto un contenuto astrattamente predeterminabile, né sotto il profilo sostanziale, né sotto il profilo strutturale. Al contrario, si trattava di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si poteva racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari.

Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, «l'interesse nazionale [poteva] giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto».

Dalla constatazione dell'estrema latitudine del concetto di interesse nazionale, che avrebbe potuto «essere brandito dal legislatore nazionale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», la Consulta, nella stessa sentenza n. 177 del 1988, faceva discendere la necessità di un «controllo particolarmente severo» del giudizio di costituzionalità sul richiamo all'interesse nazionale quale presupposto della competenza legislativa statale. La variabilità del contenuto semantico dell'interesse nazionale avrebbe potuto «tradursi, nel caso in cui il legislatore ne [avesse abusato], in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione [poneva] a garanzia delle autonomie regionali (e provinciali)». E allo stesso modo la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, avrebbe potuto – secondo le argomentazioni della Corte – causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni.

Date tali premesse, la Corte aveva ritenuto necessario richiamare i presupposti di un uso costituzionalmente corretto dell'interesse nazionale elaborato nel corso della sua giurisprudenza. L'interesse nazionale avrebbe dovuto essere così sottoposto ad una serie di *test* concernenti: la verifica sul richiamo all'interesse nazionale non in modo arbitrario, pretestuoso o illogico; la natura infrazionabile dell'interesse che, per la sua dimensione e complessità, non avrebbe potuto essere perseguito in sede regionale, richiedendo una gestione unitaria; la natura imperativa dell'interesse così da non poter essere realizzato mediante interventi normativi di singole regioni; la proporzionalità delle modalità usate per perseguire l'interesse nazionale, dovendosi accertare che l'intervento statale si fosse contenuto nei limiti segnati dall'esigenza da soddisfare, che si concretasse in mezzi non incongrui né eccessivi tali da sacrificare le competenze regionali in modo non giustificato.

In successive pronunce la Corte aveva altresì chiarito che l'interesse nazionale avrebbe potuto essere invocato come limite di legittimità dell'autonomia legislativa non in via astratta e generale, ma solo qualora esso fosse stato espressamente previsto. In sostanza, esso non avrebbe potuto venire in considerazione *a priori*, come autonomo fattore di erosione della competenza regionale, ma solo *a posteriori*, in presenza di una

legge statale che lo avesse esplicitato e nei limiti entro i quali tale esplicitazione fosse avvenuta. Tale impostazione – secondo la Corte – «rispondeva del resto ad una corretta ripartizione di attribuzioni tra i diversi organi costituzionali il fatto che l'apprezzamento dell'interesse nazionale fosse stato compiuto dapprima in sede politica, da parte del Parlamento, e solo successivamente in sede di controllo di legittimità costituzionale ad opera della Corte, la quale sarebbe stata chiamata a giudicare della congruità dell'apprezzamento compiuto dal legislatore nazionale, anche alla luce dei valori costituzionali coinvolti e del loro grado di cogenza, nonché della ragionevolezza della limitazione imposta alla competenza regionale» (14).

Il meccanismo del *test* per l'accertamento dell'interesse nazionale (15) e la necessaria positivizzazione dello stesso avevano finito così per rafforzare la «giurisdizionalizzazione» di tale interesse che non avrebbe quindi potuto operare quale straordinario limite politico, contrapposto a tutti gli altri limiti della legislazione locale (16). La Corte, accettando interventi legislativi dello Stato volti ad individuare in via generale e astratta il limite dell'interesse nazionale, ed individuando la relativa normativa a criterio della legittimità degli atti regionali, si mostrava contraria alla considerazione del giudizio sull'interesse nazionale come giudizio di merito e, in quanto tale, «un giudizio unico e peculiare che ritrova appunto le ragioni della sua individualità nel confronto tra deliberazione regionale e situazione di fatto, per ciò sfuggendo ad ogni preliminare e preventiva definizione volta ad individuarne una volta per tutte profili e parametri» (17).

La concreta operatività dell'interesse nazionale quale limite generale di legittimità della competenza legislativa regionale, e non quale limite di merito, era nata dall'esigenza di individuare un meccanismo di flessibilità del riparto di competenze tra Stato e regioni. Il sistema regionale delineato dal vecchio titolo V era sostanzialmente ispirato – come già precisato – ad un modello ibrido di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni, in quanto, pur fondato su un fondamentale criterio di separazione delle competenze in chiave garantista, esso prevedeva forme di coesistenza e di integrazione di attribuzioni nell'ambito delle materie. Si trattava di un'integrazione di competenze che comunque avveniva in via di principio secondo schemi fissi, dal momento che non era previsto alcun limite mobile che consentisse allo Stato di riespandere le proprie competenze nelle materie regionali per soddisfare esigenze dettate dal principio di unità. Questo limite mobile era stato rinvenuto, appunto, nell'interesse nazionale, «inteso come strumento che, quando si presentava

la necessità di perseguire esigenze unitarie, abilitava lo Stato a superare i confini ordinari della propria competenza e a legiferare anche penetrando nelle materie regionali e assumendo le misure proporzionate alle necessità da soddisfare» (18).

Il rischio – comunque esistente – che in nome dell'interesse nazionale potesse realizzarsi un'indebita compressione dell'autonomia regionale era stato arginato non solo attraverso lo scrutinio particolarmente severo della Corte costituzionale sopra richiamato, ma anche mediante il ricorso alla «leale collaborazione» tra Stato e regioni.

Elemento di cerniera in un modello regionale caratterizzato da un «concorso regolato (o meglio vincolato) di apporti statali e regionali» (19) nella disciplina delle materie regionali, il principio della leale collaborazione era stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale come strumento di risoluzione dei problemi di interferenza, non solo legislativa, tra competenze dello Stato e competenze delle regioni.

Se l'elaborazione della Corte sul principio e sugli strumenti della collaborazione nasce già a partire dagli anni '80 sotto la spinta dell'attuazione dell'ordinamento regionale, è solo in epoca successiva che le considerazioni della Corte su tale principio si affinano ulteriormente al punto da individuare un fondamento costituzionale allo stesso (20).

Il principio veniva così configurato come strumento di governo dei rapporti tra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrevano o si intersecavano, sia sul versante legislativo che su quello amministrativo, imponendo un contenimento dei rispettivi interessi. Esso era chiamato a operare su tutto l'arco delle relazioni istituzionali tra Stato e regioni, senza distinzione alcuna tra competenze legislative esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate, in quanto espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, «riconosce e promuove le autonomie locali», alle cui esigenze «adequa i principi e i metodi della sua legislazione» (art. 5 Cost.) (21).

L'elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul principio collaborativo ritenuto comunque afferente alle modalità di esercizio di competenze già esistenti (22), aveva finito per informare il regionalismo italiano ai caratteri propri del «regionalismo cooperativo» che – invocando la leale collaborazione come strumento di risoluzione di possibili interferenze e sovrapposizioni di competenze (23) – si contrapponeva al «regionalismo duale» connotato dalla rigida e prefissata separazione delle competenze tra Stato e regioni in chiave garantista.

In effetti, la leale collaborazione si era affermata in un quadro costituzionale caratterizzato da una posizione di supremazia dello Stato che, in nome dell'interesse nazionale, e quindi della necessità di tutela di principi unitari, era legittimato ad intervenire trasversalmente in tutte le materie, comprimendo l'autonomia regionale. La leale collaborazione costitutiva, pertanto, lo strumento necessario a compensare la lesione delle attribuzioni regionali, e quindi a temperare la supremazia dello Stato.

Occorreva, comunque, che tale forma di compensazione fosse commisurata alla lesione: è per questo che il principio della leale collaborazione nelle sue diverse forme era stato sottoposto dalla Corte costituzionale ad uno scrutinio particolarmente stringente.

La Corte, richiamando il sindacato di ragionevolezza, aveva affermato che le modalità di collaborazione individuate dalla legislazione dovevano essere «proporzionate» all'interferenza determinatasi tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale, e quindi, alla lesione subita dalla regione. In particolare, nella sentenza n. 139 del 1990 si precisava che, quando alla Corte costituzionale si chiedeva di verificare se un certo meccanismo di cooperazione fra Stato e regioni rispondesse, nella sua natura o nella sua composizione, ai principi costituzionali posti a fondamento, in realtà si chiedeva di verificare «se tra il meccanismo prescelto dal legislatore o la sua conformazione, da un lato, e l'interferenza prodotta dal potere statale in questione nei confronti delle competenze regionali, dall'altro, non sussistesse una irragionevole sproporzione»<sup>(24)</sup>.

Il criterio della proporzionalità, quale metro di valutazione dei meccanismi collaborativi, veniva utilizzato dalla Corte a presidio della «tenuta complessiva» del sistema, al fine di evitare che le interferenze (comunque comprensibili) tra le prerogative dello Stato e quelle delle regioni potessero divenire causa di (incomprensibili) alterazioni del quadro costituzionale di riparto delle competenze.

### *3 - La riforma del titolo V e la transizione dall'interesse nazionale alle esigenze unitarie*

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha – come già detto – modificato il titolo V della parte II della Costituzione, determinando un radicale mutamento nel sistema delle relazioni tra Stato e regioni. Alla originaria impostazione costituzionale connotata da una tendenziale posizione di supremazia dello Stato si è sostituita una impostazione pluralistica che ha il suo elemento di qualificazione nel nuovo articolo 114 del-

la Costituzione («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»). In apertura del titolo V, la nuova disposizione costituzionale individua nei comuni, nelle province, nelle città metropolitane, nelle regioni e nello Stato gli elementi costitutivi della Repubblica, rappresentando «la vera carta d'identità del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali» (25).

La portata innovatrice della disposizione emerge chiaramente dal confronto con il vecchio testo dell'articolo 114 della Costituzione («La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni») che, facendo riferimento all'articolazione della Repubblica, delineava una visione gerarchica degli ordinamenti, come risultava dal fatto che gli enti autonomi erano considerati elementi costitutivi dello Stato. Mentre il vecchio titolo V recava una disciplina delle autonomie all'interno di istituzioni statali già compiutamente definite, il nuovo titolo V, con la diversa formulazione dell'articolo 114 della Costituzione, delinea un sistema interistituzionale «a rete» che farebbe propendere per una configurazione della disciplina ivi prevista come «disciplina generale dell'organizzazione repubblicana», in quanto definisce non solo i ruoli del sistema locale, ma il ruolo, i compiti e i poteri dello stesso Stato, in una diversa e più articolata unità (26).

Sulla portata normativa del nuovo articolo 114, o meglio sulla lettura – prospettata da una parte della dottrina – in chiave di parificazione degli enti ivi menzionati, la Corte costituzionale è intervenuta incidentalmente nella sentenza n. 6 del 2004. In tale sede la Corte, confermando l'impugnativa statale di leggi regionali per vizi riconducibili a tutti i parametri costituzionali, non solo per vizi di competenza, ha mostrato di non condividere la tesi del principio di parità tra lo Stato (inteso come Stato-apparato) e le altre componenti della Repubblica intesa come Stato-ordinamento (27). In particolare, essa ha precisato che la nuova disposizione costituzionale «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (28).

La radicalità della riforma costituzionale – limitatamente al profilo legislativo oggetto del presente lavoro – risulta anche dalla disposizione di cui al primo comma del nuovo articolo 117 Cost., che equipara la potestà legislativa statale e quella regionale sottoponendole ai medesimi vincoli (rispetto della Costituzione, rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) (29), nonché dalla

nuova distribuzione delle competenze legislative introdotta dai commi successivi dello stesso articolo 117 che ha operato un totale ribaltamento del criterio di enumerazione delle competenze.

Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce allo Stato competenze legislative in materie espressamente elencate, e alle regioni la competenza residuale (e quindi generale). Lo Stato è titolare della legislazione esclusiva nelle materie del secondo comma dell'articolo 117 Cost. e di una quota della legislazione concorrente <sup>(30)</sup>, oltre ad avere la competenza che risulta da altri articoli del testo costituzionale <sup>(31)</sup>. Al di fuori delle specifiche clausole attributive, lo Stato è, in sostanza, privo di una potestà legislativa generale, visto che la clausola residuale è dettata in favore delle regioni (art. 117, quarto comma) <sup>(32)</sup>.

Si passa, così, da un sistema regionale in cui la potestà legislativa a livello generale era prerogativa dello Stato – residuando alle regioni la competenza legislativa in specifiche materie e con specifici limiti – ad un impianto in cui lo Stato è l'ente a competenze enumerate. Pertanto, il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, al contrario del vecchio, non recherebbe una mera legittimazione delle regioni all'esercizio di una potestà legislativa, ma darebbe luogo ad un vero e proprio riparto di competenze legislative ordinarie tra Stato e regioni, per cui qualunque riconoscimento di poteri legislativi statali deve passare per specifiche attribuzioni previste dal testo costituzionale <sup>(33)</sup>.

In tale contesto di valorizzazione dell'autonomia regionale si inserisce la scomparsa dal nuovo titolo V dell'interesse nazionale <sup>(34)</sup>, sia come limite di merito destinato ad incidere sull'opportunità politica, e quindi sul singolo atto di esercizio legislativo, sia come limite di legittimità nel quale – sotto l'avallo della Corte costituzionale – era stata individuata la clausola generale di flessibilità del confine tra le competenze legislative statali e le competenze legislative regionali.

L'eliminazione dal testo costituzionale di qualsiasi menzione esplicita dell'interesse nazionale ha provocato – come anticipato in sede di considerazioni introduttive – un ampio e articolato dibattito dottrinario sulla sopravvivenza o meno di tale limite, pur in assenza di un richiamo formale allo stesso.

Secondo una prima tesi, la riforma costituzionale non avrebbe inteso travolgere il limite dell'interesse nazionale, ma solo affidarne la tutela alla Corte costituzionale. Identificati dai fini e dai valori su cui «le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica», gli interessi nazionali permarrebbero nel nuovo sistema costituzionale quale espressione dell'unità stessa della Repubblica, e quin-

di quale limite «implicito» che trova un aggancio testuale nell'articolo 5 della Costituzione, e di cui vi sarebbe traccia indiretta nel nuovo articolo 120 Cost., relativo ai poteri sostitutivi del Governo a tutela dell'«unità giuridica o dell'unità economica» <sup>(35)</sup>.

Altra parte della dottrina, pur concordando con la tesi in base alla quale la revisione del titolo V non ha determinato la scomparsa del concetto di interesse nazionale, ha ritenuto di non condividere «l'idea che il compito di determinazione di quegli interessi sia ora scaricato completamente sulle spalle del giudice costituzionale» che si è sempre limitato – e non si vedono ragioni per pensare ad un cambiamento – ad un controllo di ragionevolezza in ordine all'individuazione degli interessi nazionali comunque operata dal legislatore. La determinazione di tali interessi nel nuovo sistema non potrebbe pertanto che configurarsi «come il frutto di una collaborazione tra organi politici statali e giudice costituzionale»: al primo spetterebbe «scegliere la concreta collocazione del confine tra interessi, cui ogni riparto costituzionale lascia inevitabilmente ed opportunamente margini di mobilità», mentre al secondo competerebbe «il compito delle piccole correzioni, oltre quello importantissimo della messa a punto dei titoli che giustificano l'intervento statale a tutela degli interessi nazionali» <sup>(36)</sup>.

Secondo un'ulteriore impostazione dottrinarina, l'interesse nazionale non potrebbe più essere inteso come limite ulteriore alle competenze legislative regionali, che possono essere sottoposte solo ai vincoli espressamente indicati in Costituzione, attraverso i quali si esprimerebbe in concreto il valore dell'unità di cui all'articolo 5 della Costituzione. L'interesse nazionale nel nuovo titolo V si sarebbe tipizzato in forme precise, in particolare, nelle attribuzioni di competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma e (per i principi fondamentali della materia) terzo comma, nonché nella previsione dei poteri sostitutivi di cui al nuovo articolo 120 della Costituzione <sup>(37)</sup>. Pertanto, pur non essendo venuto meno, l'interesse nazionale non potrebbe più essere invocato come titolo e fondamento generale della potestà legislativa dello Stato, visto che «ciò che il Costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta attraverso le materie e i compiti statali previsti dall'articolo 117 della Costituzione» <sup>(38)</sup>.

Inoltre, si è ritenuto che, pur eliminando ogni riferimento all'interesse nazionale, il legislatore costituzionale non abbia inteso rimuovere il problema, ma solo respingerne le vecchie soluzioni. In particolare, il nuovo titolo V ordinerebbe il variabile livello degli interessi secondo il principio di sussidiarietà e non più secondo il criterio della gerarchia,

che non avrebbe più cittadinanza nel nuovo sistema (come si evincerebbe dal nuovo articolo 114 della Costituzione e cioè dalla equiordinazione dei diversi livelli di governo ivi previsti). La riforma avrebbe, quindi, tradotto il vecchio interesse nazionale nel principio di sussidiarietà che richiede una valutazione concreta degli interessi in discussione, la quale non potrebbe prescindere dalla leale collaborazione tra gli enti pariordinati, tenuti a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi della Repubblica, quale loro casa comune ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione <sup>(39)</sup>.

Dal dibattito dottrinario delineato emerge chiaramente come, nonostante l'eliminazione dal nuovo testo costituzionale del riferimento testuale all'interesse nazionale, la tematica connessa a tale interesse non abbia perso la sua forza attrattiva nel nuovo contesto costituzionale <sup>(40)</sup>.

È indubbio che l'interesse nazionale non sia riproponibile nella valenza che aveva avuto sotto la vigenza del vecchio titolo V, in quanto ciò rappresenterebbe un disconoscimento del «diverso presupposto di fondazione del sistema» <sup>(41)</sup> introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Se l'interesse nazionale nella forma di clausola generale di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze legislative è venuto meno nel nuovo testo costituzionale, in quanto in contrasto con la rigida separazione delle funzioni legislative disegnata dal legislatore costituzionale, non altrettanto può dirsi per quelle esigenze di carattere unitario su cui la Corte ha fondato l'interesse medesimo <sup>(42)</sup>. Nella sentenza n. 39 del 1971 la Corte costituzionale, infatti, pronunciandosi sulla funzione di indirizzo e di coordinamento, aveva dichiarato la legittimità costituzionale della stessa, affermando che essa costituiva «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale (...) che l'articolo 117 espressamente prescrive[va] alla legislazione regionale» e che, quindi, essa rispondeva alla necessità di tutelare «esigenze di carattere unitario» che «trovano formale e solenne riconoscimento nell'articolo 5 della Costituzione».

Alla luce di tale impostazione che la Corte ha ribadito anche successivamente e che evidenziava il legame dell'interesse nazionale, nella forma delle esigenze unitarie, con la norma costituzionale di cui all'articolo 5 della Costituzione, appare sostenibile che il contenuto del limite dell'interesse nazionale non sarebbe stato toccato dalla riforma costituzionale del 2001 che nulla ha innovato con riferimento all'articolo 5 Cost., e quindi ai principi da esso incorporati.

Alla sopravvivenza del contenuto non è corrisposta però un'analogha sopravvivenza della forma di manifestazione dello stesso. In effetti, il

nuovo titolo V ha sostituito lo strumento generale con «ipotesi specifiche e ben individuate e strumenti tipizzati per il perseguimento delle istanze infrazionabili» (43). Attraverso tali ipotesi e tali strumenti il legislatore costituzionale ha indubbiamente pensato alla clausola generale di cui all'articolo 5 della Costituzione ed ai modi attraverso cui le esigenze unitarie possono prendere forma – a livello costituzionale – ed essere conseguentemente garantite, senza, quindi, lasciare alcuno spazio ad un ulteriore limite indefinito e generico (44).

Pertanto, le esigenze unitarie, in quanto correlate al principio di unità e indivisibilità della Repubblica sancito dall'immutato articolo 5 Cost., non sono rimaste prive di tutela. Il mutamento ha riguardato così solo gli strumenti per il perseguimento di quelle esigenze, visto che al vecchio interesse nazionale dalla configurazione generale e astratta si sono sostituiti altri strumenti dalla configurazione tipizzata, quali gli interventi statali in materie trasversali, la definizione dei principi fondamentali nelle materie della legislazione concorrente, il principio di sussidiarietà verticale: più problematica, invece, appare la inquadrabilità in tale ambito del potere sostitutivo dello Stato di cui al secondo comma del nuovo articolo 120 della Costituzione.

### 3.1 - *Le esigenze unitarie e le materie trasversali*

La tutela delle esigenze unitarie nel nuovo sistema costituzionale passa attraverso la definizione di quelle materie dell'elenco di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, connotate da un carattere di «trasversalità» (45).

Si tratta di «materie» che sono tali solo apparentemente, visto che individuano «non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti» (46). Pertanto, nell'elencazione del secondo comma, accanto alle materie-oggetto, inquadrate secondo il modello tradizionale, figurano anche le cosiddette «non-materie» alle quali la Corte si riferisce quando utilizza espressioni come materie trasversali, materie-attività, materie-funzione, materie-valore, per indicare ambiti materiali caratterizzati da un dato comune: l'assenza di un'estensione certa e circoscritta della materia, con conseguente possibile interferenza in ambiti di competenza regionale.

La trasversalità di alcune materie dell'elenco del secondo comma dell'articolo 117 finisce per introdurre un elemento di flessibilità nel riparto di competenze legislative: in tali casi, infatti, la competenza non è pre-

determinata, essendo rimessa alla sua dinamica, e quindi ai singoli atti di esercizio, la determinazione dei suoi confini.

In quanto definite dinamicamente, le materie trasversali finiscono per dare luogo ad un rapporto tra legge statale e legge regionale che non è rigidamente definito. Più particolarmente, gli atti adottati sulla base di titoli di competenza di natura trasversale incidono su aree materiali attribuite alle regioni (si pensi all'interferenza della tutela della concorrenza con materie regionali, quali l'agricoltura, il commercio) e possono articolarsi sia nella forma di determinazioni di principio – che, comunque, lascerebbero al legislatore regionale un margine di intervento nel proprio ambito materiale – che nella forma di una normativa di dettaglio, con conseguente espropriazione della legislazione regionale.

In tale prospettiva parrebbe essersi collocata anche la Corte costituzionale che, all'indomani della riforma costituzionale, con riferimento alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*)), ha affermato che essa non è una «materia» in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, «rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (47). In particolare, il riconoscimento al legislatore statale della competenza nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere tutelati su tutto il territorio nazionale costituisce uno strumento fondamentale per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (48). La decisiva incidenza che l'esercizio di tale competenza esercita sul complesso delle funzioni legislative delle regioni impone comunque – secondo il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza n. 88 del 2003 – che le decisioni siano, almeno nelle loro linee generali, adottate dallo Stato con legge «che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori». La Corte, quindi, sembra ritenere che la capacità di espansione, e quindi di interferenza, della materia trasversale debba essere bilanciata con il ricorso ad «adeguate procedure», espressione che parrebbe richiamare forme di coordinamento tra gli enti coinvolti.

In alcuni casi, la Corte ha fondato la trasversalità della materia su un valore costituzionale: è il caso della tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. In particolare, nella sentenza n. 407 del 2002 la Consulta nega che la tutela dell'ambiente possa essere interpretata alla stregua di una materia-oggetto, alla luce dell'evoluzione legislativa e della giurisprudenza costituzionale che configurano l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto<sup>(49)</sup>. Tale valore – si legge nella sentenza – «delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Più specificamente, l'inclusione della tutela dell'ambiente tra le materie di potestà esclusiva statale è finalizzata a riservare allo Stato «il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali», anzi legittimando «gli interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato». La trasversalità della materia «tutela dell'ambiente» implica, quindi, non solo la legittimità degli interventi regionali fondati sull'attribuzione di competenze regionali, concorrenti o residuali, e finalizzati al perseguimento di interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali, ma anche che gli standard uniformi di tutela dettati dallo Stato in attuazione della competenza legislativa esclusiva possono incidere anche sulle competenze legislative regionali, come definite dall'articolo 117 della Costituzione<sup>(50)</sup>.

Peraltro, nella sentenza n. 307 del 2003 la Corte – sempre in relazione alla tutela dell'ambiente – precisa, con riferimento alle prescrizioni statali in tema di *elettrosmog*, che gli standard uniformi non sono derogabili in sede regionale, nemmeno in senso più restrittivo<sup>(51)</sup>. In particolare, la Corte sottolinea che la fissazione a livello statale di valori-soglia «rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese» e quindi è frutto di un bilanciamento tra l'esigenza di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche e l'esigenza della realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione<sup>(52)</sup>.

Gli effetti della trasversalità sul riparto di competenze legislative sono ben chiariti dalla Corte con riferimento alla materia della tutela della concorrenza. Paradigmatico, in proposito, è il ragionamento che la Corte costituzionale svolge nella sentenza n. 14 del 2004. In tale pronuncia la Corte parte dalla precisazione che l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza (art. 117, secondo comma, lett. e)), la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale: la tutela della concorrenza «non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (73). La Corte si mostra subito consapevole che una dilatazione della nozione di tutela della concorrenza «che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti», abbracciando nel complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non escludendo interventi promozionali dello Stato, «rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'articolo 117 della Costituzione, che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide inegabilmente sullo sviluppo economico». Alla luce di tale consapevolezza, la Corte ritiene essenziale stabilire – utilizzando il criterio sistematico – fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V, posto che anche le regioni possono predisporre interventi sulla realtà produttiva regionale.

Applicando tale criterio, la Corte sostiene che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese e che, in definitiva, esprimono un carattere unitario. L'intervento statale si giustifica – secondo le argomentazioni riportate nella sentenza – solo per la sua rilevanza macroeconomica e, pertanto, le misure adottate dalla legge statale devono essere di rilevante entità da incidere sull'equilibrio economico generale.

La Corte sviluppa ulteriormente il proprio ragionamento concludendo che, pur non rientrando nelle proprie competenze la valutazione della

correttezza economica delle scelte del legislatore, non si può prescindere da un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i presupposti delle scelte economiche «non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi». Alla ragionevolezza e adeguatezza della scelta legislativa viene poi indissolubilmente legata la conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze, visto che il titolo di competenza funzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle regioni <sup>(54)</sup>.

Proprio in ragione dell'adeguatezza e della proporzionalità (che costituiscono risvolti della ragionevolezza) come criteri per la delimitazione di una materia-funzione, la Corte – nella successiva sentenza n. 272 del 2004, sempre in riferimento alla tutela della concorrenza <sup>(55)</sup> – dichiara illegittime sul piano costituzionale le disposizioni statali che introducono prescrizioni dettagliate che vanno al di là della doverosa tutela degli aspetti concorrenziali e che, quindi, finiscono per incidere illegittimamente in sfere di competenza delle regioni. In tale sede la Corte, dopo aver sostanzialmente richiamato la dilatazione della nozione di tutela della concorrenza (che legittima interventi dello Stato volti tanto a promuovere quanto a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato), delinea la configurazione del rapporto tra normativa statale in un ambito trasversale e normativa regionale in ambiti interferenti. In particolare, essa rileva che la dichiarazione contenuta nella legge secondo cui le disposizioni sulle modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore» va considerata alla stregua di una norma-principio della materia. Alla luce di tale norma si ritiene possibile interpretare il complesso delle disposizioni della legge, nonché il rapporto con altre normative di settore, nel senso che il «titolo di legittimazione dell'intervento statale [...] è fondato sulla tutela della concorrenza [...] e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale». Il titolo di legittimazione statale, peraltro, è riferibile – secondo il ragionamento della Corte – soltanto alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e solo le predette disposizioni – che devono comunque garantire la concorrenza in forme adeguate e proporzionate – non possono essere derogate da norme regionali.

Nella giurisprudenza richiamata la Corte, quindi, riconosce la natura trasversale della materia tutela della concorrenza che, per la sua connotazione funzionale (individuando, più che un oggetto, la finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) legittima l'interferenza dell'intervento statale in ambiti di competenza regionale. La legittimità dell'interferenza viene comunque valutata entro i canoni dell'adeguatezza e della proporzionalità, per cui una disciplina statale dettagliata al punto da risultare sproporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza finirebbe per costituire un'illegittima compressione dell'autonomia regionale <sup>(56)</sup>. Più specificamente, la Corte ritiene che, di fronte ad un caso di legislazione esclusiva «trasversale» dello Stato, che deve tener conto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere della tutela della concorrenza, le norme statali assumono la forma di norme «di principio e di coordinamento» che non implicano l'applicazione di puntuali modalità, ma solo l'osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione e che è ipotesi diversa dai «principi fondamentali» tipici della legislazione concorrente <sup>(57)</sup>.

In sintesi, la Corte costituzionale avalla nelle decisioni sopra riportate la tesi che alcune materie dell'elenco del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione non si configurino come materie vere e proprie, legittimando l'intervento dello Stato negli ambiti materiali di competenza regionale, in quanto forme di manifestazione di quelle «esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale» richiamate dalla Corte nella sentenza n. 18 del 1997. In relazione a tali materie si manifesta – come ha evidenziato la Corte nella sentenza n. 422 del 2002 – l'esigenza della «cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione» che, in quanto tale, risulta essenzialmente di competenza statale, «quale espressione di tale interesse» <sup>(58)</sup>. La Corte, però, non riconosce al legislatore statale che esercita la competenza in tali materie la legittimazione *tout court* a comprimere l'autonomia regionale, dovendo tale competenza confrontarsi con i canoni della proporzionalità, al fine di vagliare la ragionevolezza della scelta legislativa interferente con le prerogative regionali.

A tale tipo di competenza statale è stata assimilato il modello della *Konkurriende Gesetzgebung* dell'ordinamento tedesco che mette il legislatore federale in condizione di appropriarsi della competenza in ambiti materiali altrimenti riservati ai Länder <sup>(59)</sup>. È stato comunque ritenuto che, in effetti, le materie trasversali, pur richiamando il modello tedesco per la loro capacità di comprimere l'autonomia regionale, si discostano

da quel modello, in quanto manca nel sistema costituzionale italiano, in primo luogo, un'elencazione delle materie in ordine alle quali lo Stato può limitare la potestà legislativa regionale negli ambiti affidati alle regioni, in secondo luogo, un'apposita clausola finalizzata a subordinare l'esercizio dei poteri definiti in termini finalistici alla sussistenza di determinati presupposti od al perseguimento di determinati obiettivi <sup>(60)</sup>.

### *3.2 - Le esigenze unitarie e i principi fondamentali della materia*

Un ulteriore profilo entro il quale trovano manifestazione le istanze unitarie nel nuovo quadro costituzionale è individuato nei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente.

Già nella vigenza del vecchio titolo V i principi fondamentale della materia erano ritenuti elemento a garanzia dell'unificazione di discipline legislative regionali differenziate. Nella sentenza n. 39 del 1971 la Corte costituzionale aveva avuto modo di chiarire che «attraverso la esplicita enunciazione dei "principi fondamentali", di cui all'articolo 117» si assicurava che lo svolgimento concreto delle funzioni regionali fosse conforme agli interessi unitari della collettività statale. In sostanza, le norme recanti principi fondamentali della materia venivano interpretate dalla Consulta come risvolto positivo del limite dell'interesse nazionale.

Nel nuovo sistema costituzionale – che ha lasciato immutato il modello della competenza legislativa concorrente (legislazione statale di principio/legislazione regionale di dettaglio) – le considerazioni svolte dalla Corte nel 1971 mantengono la loro validità. In effetti, la riserva allo Stato dell'individuazione dei principi fondamentali della materia rispondeva nel vecchio sistema costituzionale – e continua a rispondere nel nuovo – all'esigenza di garantire, in precisi ambiti materiali, il soddisfacimento uniforme di istanze unitarie. Con la competenza legislativa concorrente la Costituzione ha accolto «una soluzione (fondata, peraltro, sull'interazione tra criterio gerarchico e criterio di competenza) che bilancia la tensione all'uniformità volta a tutelare le esigenze generali e la vocazione alla differenziazione propria dell'autonomia regionale» <sup>(61)</sup>: l'omogeneizzazione di base, correlata ad esigenze che vanno al di là dei confini territoriali delle regioni per investire l'intera collettività nazionale, è appunto garantita dall'enunciazione anche tacita dei principi fondamentali che sono la traduzione di esigenze di natura unitaria.

La Corte costituzionale – sotto la vigenza del titolo V novellato – ha sì chiarito che la nuova formulazione dell'articolo 117, terzo comma, ri-

spetto a quella previgente dell'articolo 117, primo comma, «esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. n. 282 del 2002). Tale assunto non ha comunque impedito di sottolineare che i principi fondamentali della materia continuano a svolgere una funzione positiva di indirizzo e di orientamento per le scelte dei legislatori regionali <sup>(62)</sup>, non limitandosi, pertanto, ad una valenza negativa di individuazione della cornice entro cui la legislazione regionale dovrà muoversi <sup>(63)</sup>.

La funzione di orientamento si pone in stretta connessione con il legame sussistente tra i principi fondamentali della materia e «diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale» <sup>(64)</sup>.

In questo quadro si inserisce la questione dell'ammissibilità o meno, alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione, della prassi legislativa – determinatasi sotto la vigenza del vecchio titolo V e avallata dalla Corte costituzionale – secondo cui la legge statale può recare, oltre ai principi fondamentali della materia, anche la normativa di dettaglio, applicabile fino all'entrata in vigore delle norme regionali.

Oggetto di critica da parte della dottrina già nel precedente sistema costituzionale <sup>(65)</sup>, l'ammissibilità della normativa statale di dettaglio (se pur cedevole) nelle materie di legislazione concorrente è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale anche alla luce del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni. Invero, la Corte costituzionale non nega «che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente» <sup>(66)</sup>, tuttavia, precisa che «una simile lettura dell'articolo 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'articolo 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlate funzioni legislative» (sent. n. 303 del 2003). Nella sentenza la Corte chiarisce che la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale da ritenersi «non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» <sup>(67)</sup>.

In sostanza, la Corte non opera un riconoscimento in via generale – come nella precedente giurisprudenza – della normativa statale di dettaglio (cedevole), ma ne ammette la possibilità solo in presenza di pre-

cise circostanze, quali l'applicazione del principio di sussidiarietà al fine della tutela di esigenze unitarie. Inoltre la Corte aggiunge che «il principio di cedevolezza [...] opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa...»: viene così riaffermata la validità del meccanismo della cedevolezza, circondato di una serie di condizioni che porta a ritenere non utilizzabile il meccanismo medesimo al di fuori delle precise ipotesi indicate nella sentenza <sup>(68)</sup>.

### *3.3 - Le esigenze unitarie e il principio di sussidiarietà*

La Corte costituzionale nelle pronunce sulle materie «trasversali» e sui principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente analizza attentamente la natura degli interessi (statali o regionali) coinvolti da una determinata tematica, al fine di individuare il livello di legislazione adeguato.

La nuova tecnica di distribuzione delle competenze adottata dalla riforma del 2001 ha infatti finito per accentuare il legame tra le «materie» e il «quadro degli interessi sottostanti» <sup>(69)</sup>, visto che gli ambiti materiali affidati allo Stato non sempre hanno una consistenza precisa, non sono supportati da una precisa struttura burocratica e non sono organizzati in uno specifico corpo normativo <sup>(70)</sup>. Pertanto, le materie poggiano sulla struttura degli interessi sottostanti e il riconoscimento di tale legame da parte della giurisprudenza costituzionale sembra segnare «un'applicazione indiretta del principio di sussidiarietà anche alla distribuzione delle funzioni legislative» e finisce per produrre «una certa attenuazione della funzione svolta dagli elenchi di materie contenuti nell'articolo 117, secondo e terzo comma» <sup>(71)</sup>.

Tale mutamento della prospettiva si ritrova nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla «ortopedica» sentenza n. 303 del 2003 <sup>(72)</sup>, laddove la Corte ha precisato che nel nuovo sistema costituzionale «sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Infatti – prosegue la Corte – «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà

concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze» (73).

L'elemento di flessibilità è individuato dalla Corte nel principio di sussidiarietà (74) di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione (75) «il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida... la stessa distribuzione delle competenze legislative». Quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa, in virtù dell'attitudine ascensionale del principio di sussidiarietà, può essere esercitata dallo Stato: tale determinazione finisce per avere conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa in virtù del principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge e «conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (76).

Il meccanismo di flessibilità introdotto nel riparto di competenze legislative in virtù del principio di sussidiarietà non opera *in toto*, in quanto «lo spostamento delle potestà legislative sarebbe circoscritto alla sola ipotesi di operatività della combinazione principio di sussidiarietà/principio di legalità e sarebbe perciò limitato al riferimento all'organizzazione e disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, non potendosi estendere a qualunque diverso contenuto normativo di natura materiale» (77).

Inoltre, la convivenza del principio di sussidiarietà con il riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V e, quindi, la deroga a tale riparto prodotta dal principio medesimo, si giustificano – secondo la Corte – «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (78). Più precisamente, la Corte sottolinea come l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche la disciplina legislativa della funzione trasferita, «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto

le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

Nel ragionamento della Consulta, quindi, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge – e quindi la deroga al riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione – non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio unitario, essendo necessaria una procedimentalizzazione dell'istanza unitaria per verificarne la reale consistenza e quindi commisurarla all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Potrebbe, infatti, verificarsi – secondo la Corte – che «nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, [può] essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleg[a], ma argomenta e dimostra la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione».

Nella sentenza n. 303 del 2003 viene evidenziata la «vocazione dinamica» della sussidiarietà nel nuovo testo costituzionale che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate – secondo la dimensione statica della stessa – ma come fattore di flessibilità di quell'ordine, in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie <sup>(79)</sup>.

La Corte non trascura, comunque, di precisare che il principio di sussidiarietà, sempre richiamato insieme al principio di adeguatezza, non può assumere la funzione un tempo svolta dall'interesse nazionale, considerato che nel nuovo titolo V «l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale». Il principio di sussidiarietà non può, pertanto, essere invocato – a differenza di quanto avveniva per il vecchio interesse nazionale – a giustificazione dell'alterazione del riparto costituzionale di competenze «perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione».

Ed è proprio in questa cornice che trova fondamento la concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza che

possono essere individuati come clausole di flessibilità del riparto costituzionale, solo se l'alterazione del riparto che consegue alla loro applicazione sia frutto di uno specifico accordo tra Stato e regioni che funga così da «meccanismo risarcitorio» dell'alterazione medesima <sup>(80)</sup>.

Il principio di sussidiarietà come clausola generale di flessibilità nella distribuzione delle competenze, prima amministrative, poi legislative (limitatamente alla disciplina delle funzioni amministrative), è pertanto ammissibile solo se l'applicazione dello stesso avviene nell'osservanza del principio di leale collaborazione, al punto che esso risulta configurabile come processo decisionale procedimentalizzato: solo al termine della procedura concertativa può essere disposta l'attrazione statale della funzione amministrativa e il conseguente trascinarsi della funzione legislativa in ambiti materiali di spettanza regionale.

In sostanza, la Corte richiama il principio di sussidiarietà in una forma più elaborata e complessa del mero appello alla dimensione degli interessi in gioco, considerato che tale dimensione è sempre il «portato di una scelta che è strettamente connessa alla disciplina che ad essi si vuole dare ed al peso specifico relativo che agli stessi si vuole assegnare in funzione degli obiettivi che il legislatore vuole perseguire» <sup>(81)</sup>. La graduazione degli interessi in gioco non sarebbe effettuata direttamente dalla legge, ma è rinviata dalla legge ad una procedura che conduce all'operatività del principio di sussidiarietà in modo concertativo: infatti, l'assunzione da parte dello Stato delle funzioni amministrative non sarebbe conseguenza della sola legge che applica il principio di sussidiarietà, ma è condizionata da un'intesa tra Stato e regioni <sup>(82)</sup>.

Il principio di collaborazione impedisce che, in nome della sussidiarietà, si realizzino prevaricazioni da parte dello Stato e finisce per legittimare il consenso della regione all'esercizio di una competenza di cui sarebbe in astratto titolare. Le funzioni assunte in sussidiarietà non sono *ab origine* funzioni statali, a differenza di quanto avveniva prima della riforma per le funzioni di interesse nazionale, ma diventano statali per un fenomeno di attrazione giustificato dalla sussidiarietà. L'utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze regionali rappresenta una novità nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel sistema costituzionale precedente aveva richiamato tale principio ai fini di una negoziazione delle modalità di esercizio di competenze tra loro interferenti e non, quindi, di una trattativa sull'individuazione della titolarità delle funzioni rilevanti <sup>(83)</sup>.

In sostanza, con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte individua un ulteriore strumento di tutela delle esigenze unitarie, ma, al fine di impedi-

re allo stesso di atteggiarsi come il vecchio interesse nazionale (e quindi come clausola generale di flessibilità e presupposto automatico di attribuzione di competenza statale in ambiti materiali regionali), lo sottopone ad una procedimentalizzazione, e quindi ad una serie di condizioni, quali la ragionevolezza dell'attrazione verso l'alto delle funzioni amministrative, e poi legislative, e la collaborazione con la regione a compensazione dello spostamento della titolarità della competenza.

La Corte costituzionale riprende il tema della tutela legislativa delle esigenze unitarie attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà nella sentenza n. 6 del 2004, sia sviluppando l'enunciazione di principio della sentenza n. 303 sulla ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della disciplina legislativa di organizzazione, sia introducendo una variazione nell'operazione di ricostruzione della nozione di esigenza unitaria. Quanto al primo profilo, la Corte ribadisce che la valutazione di interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve essere proporzionata e non deve risultare affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, specificando, peraltro, che la disciplina statale che dispone l'attrazione delle funzioni amministrative in nome del principio di sussidiarietà deve essere idonea ed effettivamente necessaria per soddisfare esigenze unitarie (testualmente, «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine»). Lo scrutinio stretto sull'adeguatezza del procedimento allocativo viene così affidato a due *test*: quello dell'idoneità e quello della necessità dell'attrazione al fine di realizzare l'esigenza unitaria, in modo da comprimere l'autonomia regionale solo laddove indispensabile.

Per quanto concerne la ricostruzione della nozione di esigenza unitaria, la sentenza n. 6 del 2004 – diversamente dalla sentenza n. 303 del 2003 – sembra far propria una diversa concezione dell'istanza unitaria, in quanto essa non risulta frutto di una procedimentalizzazione (e quindi di una determinazione consensuale *ex post*), ma risulta fissata *ex ante* dalla legge statale come obiettivo da perseguire<sup>(84)</sup>. È così demandata alla procedimentalizzazione l'individuazione delle modalità di conseguimento dell'esigenza unitaria che devono comunque rispondere ai canoni della idoneità e della necessità, oltre al principio della leale collaborazione<sup>(85)</sup>. Con riferimento a quest'ultimo criterio, la Corte precisa che il vaglio di legittimità costituzionale della legislazione statale di attrazione delle funzioni amministrative può essere superato – come sottolineato già nella sentenza n. 303 – solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui as-

sumano il dovuto risalto le attività concertative <sup>(86)</sup>, considerata la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 <sup>(87)</sup>.

### *3.4 - Le esigenze unitarie e il potere sostitutivo*

Nel dibattito sull'esito dell'interesse nazionale a seguito della riforma del titolo V, particolare rilievo ha assunto il potere sostitutivo del Governo di cui al nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Risulta infatti problematica la inquadrabilità dello stesso tra le tipizzate forme legislative di manifestazione del vecchio interesse nazionale, anche in assenza di uno specifico orientamento interpretativo in merito da parte della Corte costituzionale. È pertanto oggetto di dibattito se tale norma – insieme alle disposizioni costituzionali di cui all'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione – consenta di ovviare alla testuale scomparsa dell'interesse nazionale, costituendone una forma legislativa di garanzia <sup>(88)</sup>.

La disposizione prevede la possibilità per il Governo di sostituirsi a organi delle regioni e degli altri enti autonomi «nel caso di mancato rispetto di norme o trattati internazionali e della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali»: la disposizione rinvia, poi, alla legge ordinaria per la definizione delle procedure surrogatorie, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. La riserva di legge non riguarda, quindi, i presupposti di esercizio del potere sostitutivo che sono previsti direttamente dalla Carta costituzionale, ma solo la procedimentalizzazione dello stesso, che deve essere improntata alla sussidiarietà e alla leale collaborazione <sup>(89)</sup>.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione rappresenta una delle novità più significative introdotte dalla riforma del titolo V, se si considera che la Costituzione del 1948 non prevedeva alcuna norma in merito, con la conseguenza che la configurazione del potere sostitutivo era stata sostanzialmente dettata – sotto la vigenza del vecchio titolo V – dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale <sup>(90)</sup> prima, e dalla legislazione statale poi <sup>(91)</sup>.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 dà quindi fondamento costituzionale a tale potere introducendo per la prima volta nel testo costituzionale una disposizione di carattere generale sul potere sostitutivo <sup>(92)</sup> che, per la sua formulazione alquanto criptica, ha finito per porre una serie di problemi interpretativi più che fornire una soluzione <sup>(93)</sup>. In primo luogo, non è apparso chiaro se l'intervento sostitutivo di cui al nuovo articolo 120 della Costituzione potesse operare anche dinanzi all'inerzia degli organi legislativi della regione o dovesse configurarsi solo nelle ipotesi di inerzia amministrativa della regione medesima. Correlata è la questione della natura degli atti con cui è esercitato il potere sostitutivo, non risultando chiaro dalla disposizione se la sostituzione possa essere esercitata solo con atti amministrativi o anche con atti normativi, quali i decreti-legge <sup>(94)</sup>. Inoltre, non è apparso chiaro se la sostituzione potesse attivarsi solo dinanzi ad un'accertata inerzia o inadempimento regionale o, diversamente, potesse operare per ragioni diverse quali l'urgenza del provvedere o la tutela degli interessi unitari, ponendo così la disposizione del nuovo articolo 120 della Costituzione a chiusura del sistema con l'autorizzazione al Governo ad intervenire in casi straordinari a tutela di interessi fondamentali.

La scelta tra la prospettiva di circoscrivere i poteri sostitutivi solo all'attività amministrativa ovvero ampliarli alle attività legislative non è influente ai fini della configurabilità del potere sostitutivo come strumento legislativo di tutela delle esigenze unitarie, considerato che i presupposti di esercizio del potere sostitutivo *ex* articolo 120 della Costituzione si presterebbero ad essere considerati come forme di manifestazione del nuovo interesse nazionale.

La dottrina prevalente ritiene che l'articolo 120, secondo comma, Cost. contenga esclusivamente un'ipotesi di sostituzione amministrativa e non legislativa, visti, in particolare, il riferimento al Governo e non allo Stato come soggetto titolare del potere sostitutivo, nonché il riferimento a enti sostituiti che sono privi di competenze legislative. A sostegno dell'ipotesi di sostituzione legislativa *ex* articolo 120 della Costituzione vengono, invece, addotte argomentazioni quali la previsione che il Governo «può» procedere alla sostituzione, con evidente discrezionalità propria di un intervento legislativo, la legittimazione del Governo ad adottare atti di rango legislativo, la competenza legislativa di alcuni degli enti sostituiti, e infine, la previsione della sostituzione ad «organi» e non a singoli atti degli enti sostituiti.

L'ammissibilità di un potere surrogatorio statale nei confronti non solo di inerzie amministrative, ma anche legislative, non potrebbe comunque

essere considerata prescindendo dagli effetti che ne deriverebbero sull'autonomia regionale <sup>(95)</sup>. La sostituzione anche in via suppletiva (e quindi, connotata dal carattere della cedevolezza) dello Stato in una materia riservata alla competenza delle regioni produrrebbe inevitabilmente un limite all'autonomia regionale visto che «rientra nella competenza dell'ente autonomo, prima ancora che la scelta in ordine al *come disciplinare* una certa materia, la scelta del *se disciplinarla* o meno» <sup>(96)</sup>.

In un quadro costituzionale che ha accentuato la garanzia di autonomia delle regioni riservando solo in ipotesi espressamente contemplate la possibilità per lo Stato di limitare l'autonomia legislativa delle stesse, si è ritenuto che l'ipotesi di una sostituzione legislativa dello Stato incidente sulla sfera delle regioni avrebbe dovuto trovare un altrettanto esplicito riferimento testuale. E se è vero che una simile previsione può essere rintracciata nell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, non si può non considerare che il potere sostitutivo in via legislativa ivi previsto opera solo con riferimento a inadempienze regionali nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli obblighi comunitari. Mancherebbe, pertanto, nel nuovo testo costituzionale la previsione espressa di una sostituzione legislativa dello Stato in presenza degli altri presupposti contemplati dal nuovo articolo 120 della Costituzione <sup>(97)</sup>. È stato anche ritenuto che la potestà sostitutiva in via legislativa da parte dello Stato possa avere un fondamento implicito, in quanto correlata alla tutela delle esigenze unitarie in un ordinamento che preveda al suo interno enti territoriali dotati di autonomia politica. In tale ottica, l'intervento sostitutivo in via legislativa troverebbe fondamento nell'articolo 5 della Costituzione e, quindi, nel principio unitario da esso sancito.

Per quanto riguarda, poi, la «tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica» come presupposto di esercizio del potere sostitutivo <sup>(98)</sup>, il richiamo della stessa nella disposizione costituzionale ha indotto a ritenere che – in analogia con il modello tedesco che pone tale tutela a fondamento dell'intervento statale legislativo in ambiti affidati ai Länder – il potere sostituito delineato dal nuovo articolo 120 della Costituzione potesse essere configurato in chiave legislativa.

In effetti, pur mutuata dall'articolo 72 della Legge fondamentale tedesca, la tutela dell'unità giuridica ed economica di cui all'articolo 120 della Costituzione presenterebbe differenze sostanziali con la disposizione dell'ordinamento tedesco. La disposizione costituzionale dell'articolo 120 – essendo relativa al potere sostitutivo – avrebbe effetti sull'esercizio e non sulla titolarità della competenza, e quindi sarebbe struttural-

mente inidonea a tutelare l'unità del diritto che richiederebbe la nazionalizzazione della competenza <sup>(99)</sup>.

Inoltre, pur ammettendosi la sostituzione in via legislativa, non apparirebbe chiaro il rapporto tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione, e il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione in caso di tutela degli stessi livelli essenziali: non sarebbe, infatti, agevole comprendere in quali casi il Governo agisca nell'ambito della legislazione esclusiva e in quali casi, invece, esso agisca per esercitare una sostituzione <sup>(100)</sup>.

In sintesi, l'impressione che è stata ricavata dalla disposizione costituzionale di cui all'articolo 120 della Costituzione è che con essa si sia voluto introdurre una previsione assai ampia in modo da coprire un grande spettro di discipline legislative, ciascuna delle quali accedrebbe a una differente filosofia della sostituzione <sup>(101)</sup>. In tale prospettiva, sembra essere stata dettata la prima disciplina relativa alla funzione sostitutiva: si tratta dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 che attribuisce al Governo il potere di adottare, nell'esercizio di tale funzione, atti «anche normativi» <sup>(102)</sup>. Benché tale espressione possa intendersi riferita solo agli atti normativi di natura secondaria (regolamenti), è stata evidenziata da più parti la natura ambigua della stessa che si presta comunque ad intendersi riferita anche agli atti normativi di natura primaria <sup>(103)</sup>.

La Corte costituzionale ha fornito alcuni profili interpretativi di carattere generale sull'articolo 120 della Costituzione, in occasione di pronunce relative al potere sostitutivo esercitato dalle regioni nei confronti degli enti locali. Nella sentenza n. 43 del 2004 la Corte – negando che dall'articolo 120 della Costituzione discenda una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di ulteriori poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali – precisa che la disposizione costituzionale assegna al Governo «poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello». Tali poteri hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» e sono collegati «a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica». Più precisamente, in una successiva pronuncia (sent. n. 69 del 2004) la Corte – riprendendo le considerazioni formulate nella sentenza n. 43 del 2004 – sottolinea come la disposizione dell'articolo 120, secondo comma, Cost. nasca «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentra-

mento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l'articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l'articolo 117, secondo comma, lettere *b*) e *m*), rispettivamente per l'ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)». Con riferimento all'unità giuridica e all'unità economica, la Corte ritiene di non dover indagare sul significato di tali espressioni che comunque evidenzerebbero «il richiamo ad interessi naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione»<sup>(104)</sup>.

In sintesi, il dibattito sull'ammissibilità di un intervento sostitutivo in via legislativo, e quindi sul potere sostitutivo come strumento di tutela legislativa delle esigenze unitarie, è un dibattito ancora aperto, visti i diversi orientamenti dottrinari e l'assenza di una pronuncia esplicita da parte della Corte costituzionale.

Gli *obiter dicta* della Corte sull'articolo 120 della Costituzione non consentono di chiarire in via definitiva i termini del dibattito. In linea generale, la Consulta sembra muoversi sul terreno del riconoscimento del potere sostitutivo a tutela di esigenze unitarie in via amministrativa, e lo fa riconoscendo nel potere sostitutivo uno strumento a tutela della distribuzione delle competenze operata in base al principio di sussidiarietà. La previsione della sostituzione di un livello di governo a un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire – secondo il percorso argomentativo della Consulta – un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica. In assenza, infatti, si renderebbe necessario collocare la competenza, in via normale, al livello di governo più comprensivo, con evidente sproporzione del fine rispetto ai mezzi e con altrettanto evidente lesione del principio di sussidiarietà<sup>(105)</sup>.

La Corte è comunque consapevole – e ne dà prova nella sentenza n. 303 del 2003 – della diversa fattispecie dell'articolo 118 della Costitu-

zione rispetto al potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione. Nella richiamata sentenza viene precisato che, nel primo caso, quando si applichi il principio di sussidiarietà, le stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della regione che restino inerti. In base a tale prospettiva la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'articolo 120 della Costituzione, invece, l'inerzia della regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito.

D'altra parte, la Corte evidenzia la stretta relazione tra la disposizione di cui all'articolo 120, secondo comma, e l'impianto complessivo della riforma costituzionale. Partendo dal legame indissolubile fra il conferimento allo Stato della competenza legislativa in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento, la Consulta conclude che la previsione del potere sostitutivo «fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» <sup>(106)</sup>.

#### 4 - *Considerazioni conclusive*

La disamina svolta nelle pagine precedenti in merito all'evoluzione, o meglio transizione, dall'interesse nazionale nella Costituzione del 1948 alla tutela delle esigenze unitarie nel titolo V novellato, consente di fornire una prima risposta agli interrogativi con cui si è aperto il presente lavoro.

In sede introduttiva è stato evidenziato come la tensione tra il principio di unità ed il principio di autonomia, entrambi sanciti all'articolo 5 della Costituzione, si componga oggi sotto un equilibrio diverso da quello che aveva caratterizzato il sistema costituzionale sotto la vigenza del vecchio titolo V.

Nel precedente sistema costituzionale il rapporto tra principio unitario e principio autonomistico era stato costruito in termini sostanzialmente dialettici, con una certa propensione a considerare prevalenti le

ragioni dell'unità su quelle dell'autonomia, producendo così una sorta di «gerarchizzazione» a favore della prima <sup>(107)</sup>. In questa chiave di lettura è stata inquadrata la cautela del Costituente nei confronti delle manifestazioni di autonomia del vecchio titolo V, che aveva condotto, tra l'altro, alla particolare configurazione dei limiti alla potestà legislativa regionale e alla previsione di un controllo sugli atti regionali.

La riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dapprima con il riconoscimento della natura composita della Repubblica, poi con il ribaltamento del criterio di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni, con l'allocazione delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, con l'eliminazione di qualsiasi forma di controllo sugli atti regionali, con l'introduzione dell'autonomia finanziaria delle regioni, ha prodotto indubbiamente un'accentuazione del ruolo politico istituzionale delle autonomie territoriali, imponendo una nuova configurazione della relazione tra il principio unitario e il principio autonomistico.

La portata della diversa relazione tra i due principi dell'articolo 5 della Costituzione è chiarita, in primo luogo, dalla nuova formulazione dell'articolo 114 Cost. che, facendo venir meno la identificazione della Repubblica con lo Stato, divenuto elemento costitutivo della stessa insieme agli enti territoriali, rivela la sostanza complessa dello Stato-ordinamento, nel quale – come ha chiarito la Corte costituzionale – gli enti territoriali sono posti al fianco dello Stato «quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» <sup>(108)</sup>.

La valorizzazione delle autonomie territoriali conseguente alla riforma del 2001 fa venir meno quella visione riduttiva del principio dell'autonomia che si era affermata nell'attuazione dell'originario disegno regionalista, determinando, così, un riequilibrio nella dialettica tra unità e autonomia. Finisce così per affermarsi una lettura dell'articolo 5 della Costituzione che non separa in alcun modo il valore dell'unità dal valore dell'autonomia, ma li ricomponne in un'unità inscindibile, per cui «non vi è alcun rapporto di inversione proporzionale tra entità distinte e (artificialmente contrapposte), tale che la crescita dell'una porti o debba, per ineluttabile necessità, portare alla riduzione dell'altra», ma solo un «modo complessivo di essere [...] dell'ordinamento che si mantiene “uno” col fatto di orientarsi verso la promozione maggiore possibile dell'autonomia, alle condizioni storicamente date» <sup>(109)</sup>. La conciliabilità tra unità e autonomia passa attraverso «la codificazione di valori costituzionali», per cui lo Stato, le regioni e gli altri enti territoriali danno vita ad

ordinamenti autonomi secondo il dato costituzionale, ma «integrati all'interno di un medesimo sistema di valori individuato dalla Costituzione». L'unità in un sistema articolato è così dettata dall'intero patrimonio dei valori che connota l'ordinamento e, pertanto, il principio unitario suona come affermazione che tutte le articolazioni del sistema concorrano al perseguimento di valori e interessi comuni.

Alla luce di tali considerazioni appare poco convincente l'impostazione che fa discendere dall'eliminazione del riferimento testuale all'interesse nazionale la conclusione che tale interesse, magari in una diversa declinazione, non abbia un fondamento nel nuovo sistema <sup>(110)</sup>.

In effetti, al venir meno della locuzione nel nuovo titolo V non si è accompagnata una parallela cancellazione del contenuto della medesima che non può però identificarsi totalmente con l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale sotto il vecchio titolo V, dovendosi confrontare con un modello costituzionale nuovo improntato ad un maggior grado di pluralismo istituzionale.

Nella nuova cornice costituzionale l'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale ha indubbiamente determinato l'espunzione dal sistema dell'interesse nazionale quale clausola generale di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni e quindi quale presupposto autonomo di competenza legislativa statale in ambiti regionali, ma non ha travolto quelle «esigenze di carattere unitario» che «trovano formale e solenne riconoscimento nell'articolo 5 della Costituzione» (sent. n. 39 del 1971) e che hanno costituito sin dall'inizio – come già detto – il fondamento del limite degli interessi nazionali.

La Corte costituzionale nell'esercizio della funzione di implementazione del nuovo modello costituzionale ha sostanzialmente evidenziato come al legislatore costituzionale del 2001 non fosse sfuggito – a differenza di quanto potrebbe apparire *prima facie* – il profilo della tutela delle istanze unitarie. Anzi, dalla lettura della giurisprudenza costituzionale emerge che il legislatore costituzionale ha considerato a tal punto la tematica che non ha demandato ad una valutazione *ex post* l'individuazione delle esigenze che richiedono una disciplina uniforme, ma ha effettuato in sede costituzionale tale individuazione, assegnando gli ambiti materiali coinvolti alla competenza legislativa dello Stato.

In questa ottica vanno lette le elaborazioni interpretative della Corte costituzionale sulle materie trasversali e sui principi fondamentali della materia nella legislazione concorrente.

Il nuovo titolo V ha così sostituito la clausola generale dell'interesse nazionale – che avrebbe determinato un'elasticità nella ripartizione del-

le funzioni legislative non coerente con un sistema di maggiori garanzie per le autonomie – con strumenti specifici attraverso cui le esigenze unitarie prendono forma nel testo costituzionale e possono essere conseguentemente garantite.

Invero, il rischio che la rigidità insita nella tipizzazione potesse portare ad una sclerotizzazione del sistema con possibile svalutazione delle stesse esigenze unitarie ha portato la Corte costituzionale a ravvisare nel principio di sussidiarietà un elemento di flessibilità generale del sistema. In base a tale principio, in nome delle istanze unitarie, e in particolare della loro prospettiva dinamica, viene legittimata la deroga alla normale ripartizione di competenza in favore del livello di governo centrale. L'alterazione del normale riparto di competenza è sottoposta – analogamente a quanto avvenuto per il vecchio interesse nazionale – ad un giudizio di ragionevolezza sostanzialmente ispirato al rispetto dei canoni della leale collaborazione.

Il principio che aveva governato sotto la vigenza del vecchio titolo V le relazioni tra Stato e regioni con riferimento alla tutela di istanze unitarie continua così ad spiegare la sua efficacia nel nuovo modello costituzionale. In tale contesto la leale collaborazione – anche quando non espressamente richiamata – assume la fisionomia di un'esigenza di sistema, attesa la natura pluralistica dell'ordinamento delineata dal nuovo articolo 114 della Costituzione <sup>(11)</sup>.

Nel nuovo quadro istituzionale la leale collaborazione non rappresenta più però la compensazione della lesione subita dalle regioni, per cui essa aveva finito in passato per avere carattere unilaterale ed essere frutto di una concessione, ma una modalità attraverso cui le regioni partecipano in via paritaria con lo Stato alla tutela delle esigenze unitarie.

Nel nuovo ordine costituzionale che vede attenuata la posizione di supremazia dello Stato e vede crescere il ruolo delle autonomie territoriali, gli strumenti di tutela degli interessi unitari non potranno essere più fondati sulla superiorità gerarchica dello Stato, ma esclusivamente sulla leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali dell'ordinamento.

La riforma del 2001, pur eliminando l'interesse nazionale dal titolo V, ne ha, quindi, mantenuto il fondamento, in linea di continuità con il sistema precedente, riconducendolo però alla dimensione collaborativa propria del nuovo ordinamento policentrico, secondo una dinamica – ed è qui l'elemento di discontinuità – per cui le ragioni dell'unità non risultano dettate dallo Stato, bensì definite con il concorso di tutte le componenti della Repubblica in quanto afferenti ad un patrimonio condiviso di valori.

*Note*

(1) Circa tale apertura del nuovo ordinamento costituzionale, si veda ROLLA G., «Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli», in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 708, ove viene sottolineato come il nuovo art. 114 Cost., che qualifica lo Stato, le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane come elementi costitutivi della Repubblica, abbandonando la visione organica e gerarchica propria della precedente formulazione, secondo cui gli enti autonomi erano considerati ripartizioni dello Stato (vedi sul punto, *amplius, infra*), segna il passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale, tra l'ordinamento che esprime l'unità del sistema e gli altri che danno vita alle differenze.

(2) Così CARETTI P., «La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 387.

(3) Cfr. ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 83 e ss.

(4) La competenza legislativa primaria (o esclusiva o piena) è riconosciuta in capo alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti che elencano le materie nelle quali le regioni e le Province autonome esercitano la potestà legislativa in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, con il rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

La competenza legislativa concorrente (o ripartita) era demandata a tutte le regioni, speciali e ordinarie, e si distingueva per il limite – ulteriore rispetto a quelli sopra descritti propri della potestà legislativa piena – dei «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato». Il meccanismo della competenza concorrente si articolava – analogamente a quanto previsto per la competenza legislativa concorrente dal nuovo art. 117 Cost. – secondo lo schema per cui alla legge statale era demandata l'individuazione dei principi fondamentali della materia e alla legge regionale la traduzione degli stessi in norma di dettaglio.

La competenza legislativa integrativa-attuativa spettava alle regioni ad autonomia speciale (esclusa la Sicilia) e alle regioni ordinarie, se delegata di volta in volta da singole leggi statali, ed era destinata ad operare negli ambiti discrezionalmente individuati dal legislatore nazionale.

(5) A fini di completezza espositiva, occorre precisare che gli atti normativi sopra citati richiamavano insieme al limite dell'interesse nazionale il limite dell'interesse di altre regioni, che, peraltro, non è stato mai richiamato nella vigenza del vecchio titolo V.

(6) Il testo originario dell'art. 127 Cost. prevedeva la facoltà per il Governo della Repubblica di promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, «o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere».

(7) Così ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione*, op. cit., p. 96.

(<sup>8</sup>) Così CAMERLENGO Q., «L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale», in *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 329, secondo cui il limite delle materie e, ancor più, quello territoriale, hanno dimostrato la loro essenziale duttilità proprio in ordine alla capacità di assimilare il nucleo cogente dell'interesse nazionale, determinandone la sostanziale vanificazione come criterio non giuridico di opportunità e di convenienza.

(<sup>9</sup>) Giova ricordare che già il testo della Costituzione del 1948 individuava l'interesse nazionale anche come criterio di delimitazione, all'interno di una materia, della parte rimessa alla competenza legislativa regionale. Il vecchio art. 117 Cost. elencava, infatti, le materie demandate alla competenza legislativa concorrente delle regioni, con esclusione dei settori di interesse nazionale ovvero limitatamente ai settori di interesse regionale (p.e. «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale»; «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale»). In tale ottica l'interesse nazionale finiva per operare quale limite di legittimità, all'interno delle materie, della competenza legislativa regionale. Cfr. sul punto ANZON A., *op. cit.*, p. 96.

(<sup>10</sup>) In effetti, l'operazione di «ritaglio» era stata effettuata non solo per i trasferimenti nei settori per i quali era la norma costituzionale ad individuare il limite dell'interesse nazionale come criterio di delimitazione della materia (sul punto, vedi nota precedente), ma anche per i trasferimenti relativi ad ambiti materiali in relazione ai quali la norma costituzionale non recava alcun criterio di delimitazione fondato sull'interesse nazionale.

(<sup>11</sup>) Sul punto, cfr. CRISAFULLI V., «Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964

(<sup>12</sup>) Cfr. sentenza 3 maggio 1966, n. 37.

(<sup>13</sup>) Così nella sentenza n. 138 del 1972 ove la Corte era stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, dalle quali risultava che non tutte le funzioni inerenti alle «fiere» ed ai «mercati» erano state trasferite alle regioni a statuto ordinario. Il D.P.R. era stato emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, che, tra i criteri direttivi, prevedeva il trasferimento «per settori organici di materie». Nella sentenza la Corte precisava che una legge ordinaria, facendo espresso riferimento alle competenze regionali elencate nell'art. 117 Cost. (e, dunque, in primo luogo, a quelle legislative), non avrebbe potuto attribuire alle regioni più di quanto loro riservato dalla norma costituzionale, non essendo ad essa consentito di modificare una sfera di competenza stabilita dalla Costituzione. Peraltro, la legge, disponendo il trasferimento per settori organici, lasciava ovviamente impregiudicato il problema attinente alla definizione ed al contenuto delle materie, potendo non corrispondere i «settori organici di materie» alla pura e semplice qualificazione linguistica delle singole voci elencate nella disposizione costituzionale. Circa la graduazione degli interessi, nazionali o regionali, si vedano anche le sentenze n. 1141 del 1988 e n. 525 del 1990, nelle quali la Corte aveva inequivocabilmente affermato che, in via di principio, i po-

teri delle regioni o delle province autonome erano naturalmente delimitati dai confini dell'interesse regionale o provinciale sotteso alle competenze legislative e amministrative delle stesse, essendo qualsiasi competenza regionale intrinsecamente limitata dall'interesse della regione interessata.

(<sup>14</sup>) Cfr., sul punto, la sentenza n. 271 del 1996.

(<sup>15</sup>) Tale meccanismo è stato ribadito dalla Corte anche in successive pronunce: cfr. sentenze nn. 217, 633 e 796 del 1988, nn. 482 e 483 del 1991; n. 427 del 1992, n. 355 del 1993; n. 124 del 1994.

(<sup>16</sup>) Così PALADIN L., *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, p. 325.

(<sup>17</sup>) Su tale modalità di intervento dell'interesse nazionale quale limite di merito, si veda BARTOLE S., «Commento dell'art. 117», in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 130.

(<sup>18</sup>) Così ANZON A., *op. cit.*, p. 105, che, sulla base della ricostruzione sopra riportata, ritiene ingenerose e ingiustificate le critiche che attribuivano l'uso dell'interesse nazionale esclusivamente a capricciose, arbitrarie e immotivate istanze centralistiche, piuttosto che, appunto, ad una scelta obbligata per perseguire necessità reali presenti nelle società industriali moderne.

(<sup>19</sup>) La definizione in cui trova compendio la natura ibrida del sistema regionale originario sopra indicata è di ANZON A., *op. cit.*, p. 130.

(<sup>20</sup>) Inizialmente la Consulta aveva invocato la leale collaborazione nel segno «dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (cfr., in particolare, sent. n. 219 del 1984), senza comunque fondare la stessa su una specifica disposizione costituzionale.

(<sup>21</sup>) Cfr., sul punto, la sent. n. 242 del 1997.

(<sup>22</sup>) In base a tale impostazione, la Corte costituzionale aveva affermato che il principio della leale collaborazione non poteva essere invocato per rivendicare una competenza altrimenti non riconosciuta, dal momento che esso non era fonte di competenze nuove (cfr. sent. n. 55 del 2000).

(<sup>23</sup>) Il principio collaborativo aveva trovato esplicitazione in diverse forme sicché si registravano numerosi strumenti di applicazione dello stesso (consultazioni, obbligo di informazioni, intese, pareri, istituzione di organi misti quale la Conferenza Stato-regioni prevista proprio sotto la vigenza del vecchio titolo V dalla legge n. 400 del 1988).

(<sup>24</sup>) Sulla base del ragionamento sopra riportato la Corte concludeva – nella sentenza n. 139 del 1990 – che la presenza di un solo rappresentante regionale nell'organo collegiale che deliberava il programma statistico nazionale non appariva il frutto di una scelta legislativa «irragionevole», e ciò soprattutto «considerato che il grado di interferenza della programmazione delle statistiche nazionali sull'effettuazione o sulla programmazione delle statistiche di interesse regionale e, in genere, sulle competenze delle regioni medesime non è certo rilevante».

(<sup>25</sup>) Così, OLIVETTI M., «Lo Stato policentrico delle autonomie», in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2003, p. 40

(<sup>26</sup>) Circa tale impostazione del nuovo titolo V, si veda FALCON G., «Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1249.

(<sup>27</sup>) La tesi della parificazione è stata avanzata da BIN R., «L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale», in *Le Regioni*, 2001, p. 1219; PIZZETTI F., «Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"», in *Le Regioni* 2001, p. 1176; ROLLA G., «Il principio unitario», *op. cit.*, p. 708 e ss. *Contra* tale interpretazione si veda ANZON A., *op. cit.*, p. 171, che precisa come la pretesa parificazione tra lo Stato e le altre componenti sia smentita già nel secondo comma dell'art. 114 Cost., dove «gli enti sub-statali sono definiti "enti autonomi", mentre lo Stato, se non proprio "sovrano" è, almeno, qualcosa più di un ente autonomo»; a sostegno di tale impostazione, vengono richiamate le norme costituzionali – quali quelle che affidano allo Stato il compito di dettare i principi fondamentali per la legislazione concorrente, le norme per la disciplina del «potere estero» delle Regioni, la disposizione di cui al nuovo art. 120 Cost. relativo al potere sostitutivo dello Stato – che presupporrebbero o affermerebbero la preminenza dello Stato e la sua capacità condizionante dell'attività locale.

(<sup>28</sup>) Giova ricordare che sul significato della natura degli enti territoriali quali elementi costitutivi della Repubblica la Corte si è pronunciata incidentalmente nella sentenza n. 106 del 2002, ove ha precisato che nel nuovo art. 114 Cost. gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare che – a giudizio della Corte – non sono stati minimamente toccati dai significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni introdotti dalla riforma costituzionale.

(<sup>29</sup>) Mentre nella Costituzione del 1948 la legge statale incontrava il suo unico limite nella Costituzione, a differenza della legge regionale che risultava vincolata ad ulteriori parametri (vedi *supra*), nella Costituzione vigente viene meno qualsiasi diversificazione dei limiti in ragione della natura, statale o regionale, della legge.

Sui vincoli della potestà legislativa statale e regionale è intervenuto l'art. 1, comma 1, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge «La Loggia»), recante attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., che ha precisato come «costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 Cost., da accordi di reciproca limitazione della sovranità di cui all'art. 11 Cost., dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali».

(<sup>30</sup>) Benché ispirata ad un modello mutuato dal sistema costituzionale originario, la legislazione concorrente presenta oggi – nel nuovo quadro costituzionale

– alcuni elementi di discontinuità con il passato riconducibili alla mutata natura della legge statale che è fonte a competenza specializzata, e non più generale. Della nuova configurazione si è mostrata consapevole la Corte costituzionale che nella sentenza n. 282 del 2002 ha precisato come «La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina».

<sup>(31)</sup> Si tratta – per quanto riguarda la competenza legislativa statale esclusiva – delle seguenti leggi dello Stato: la legge recante norme di procedura relative alla partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, quinto comma); la legge che disciplina i casi e le forme della conclusione da parte delle regioni di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato (art. 117, ultimo comma); la legge che disciplina forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie dell'immigrazione e dell'ordine pubblico e sicurezza e forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali (art. 118, terzo comma); la legge che istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma); la legge che individua i principi generali relativamente al patrimonio dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni (art. 119, ultimo comma); la legge che definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (art. 120). Quanto alla competenza legislativa concorrente, l'art. 122 Cost. – come sostituito dalla legge cost. n. 1 del 1999 – prevede che il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

<sup>(32)</sup> La dottrina ha dedicato particolare attenzione al tema della natura esclusiva o meno della competenza regionale innominata, ritenendo che la stessa subisca limitazioni ulteriori rispetto a quelle derivanti dal primo comma dell'art. 117 per ogni tipo di atto legislativo. Si tratterebbe delle limitazioni discendenti dalle competenze finalistiche dello Stato, ossia dai numerosi casi in cui la Costituzione identifica l'ambito di esplicazione della legislazione statale attraverso l'individuazione, non già degli oggetti ad essa sottoposti, ma degli scopi ad essa affidati (sul punto, vedi *amplius, infra*). Da tale limitazione D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang – Il viaggio continua*, Milano 2005, p. 17, fa discendere la considerazione che, con riferimento agli oggetti contemplati dalla clausola residuale del quarto comma dell'art. 117 Cost., alle regioni è riconosciuta una competenza di tipo tendenzialmente esclusivo: le competenze finalistiche dello Stato, mettendo il legislatore statale nella condizione di penetrare negli ambiti della clausola residuale, e quindi, di vincolare i legislatori regionali, non consentirebbero di considerare la competenza contemplata dall'art. 117, quarto comma, esclusi-

va a tutti gli effetti. Sul punto, cfr. CARETTI P., «La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 381 e ss., il quale sostiene che la riforma del 2001 sembra ispirare i criteri di allocazione della funzione legislativa ad un principio di separazione «giocato sulla previsione di due sfere di competenze "esclusive"», una enumerata dello Stato e una, innominata, delle regioni, cui si aggiunge una competenza di tipo concorrente «a differenza dei criteri di allocazione della funzione amministrativa ispirati ad un principio più flessibile quale quello di sussidiarietà». Pertanto – secondo tale impostazione – si dovrebbe all'attività giurisprudenziale della Corte costituzionale la responsabilità di aver mischiato le carte affermando che la presenza di comprovate esigenze unitarie nelle materie rientranti nella competenza esclusiva innominata regionale non precluderebbe la possibilità di interventi legislativi dello Stato, per cui rimarrebbe in ogni caso esclusa «una ricostruzione dell'«esclusività» di quella [della competenza legislativa] regionale in termini stretti, ossia come divieto "a priori" di interventi statali».

<sup>(33)</sup> Tale lettura del nuovo art. 117 Cost. è prospettata da FALCON G., «Modello e transizione nel nuovo Titolo V», *op. cit.*, p. 1250 e ss.

<sup>(34)</sup> L'interesse nazionale continua ad essere menzionato negli statuti delle regioni ad autonomia speciale. Sul punto, giova ricordare che l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 stabilisce che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

<sup>(35)</sup> Cfr. BARBERA A., «Chi è il custode dell'interesse nazionale?», in *Quaderni costituzionali* 2001, p. 345, secondo il quale, a differenza del sistema costituzionale del 1948 che poneva la Corte costituzionale a custodia della legalità costituzionale mediante il giudizio di legittimità, e il Parlamento a custodia degli interessi nazionali mediante il controllo di merito delle leggi regionali (e l'approvazione degli statuti regionali), la riforma del 2001 avrebbe affidato al Parlamento solo la decisione sulla «forma di governo» attraverso la legge statale recante i principi della legislazione elettorale, rimettendo alla Consulta il compito di custodia degli interessi nazionali. Circa i poteri sostitutivi del Governo di cui all'art. 120 Cost. richiamati a sostegno della tesi sopra illustrata, si veda *infra*.

<sup>(36)</sup> Così TOSI R., «A proposito dell'interesse nazionale», in *Quad. cost.* n. 1/2002, p. 87. A sostegno della tesi, viene richiamato, in primo luogo, il nuovo art. 120 Cost. nella misura in cui si ritenga che l'individuazione dell'interesse giustificativo dell'intervento sostitutivo spetti alla legge, per cui continuerebbe ad essere compito del Parlamento quello di precisare in concreto il riparto costituzionale e il giudizio della Corte sarebbe ancorato agli *standard* messi a punto in sede di valutazione degli interventi di sostituzione amministrativa. Altre occasioni di intervento per lo Stato a fini di tutela degli interessi nazionali sarebbero ricavabili dall'art. 117 Cost., sia in riferimento alle materie demandate alla legislazione esclusiva (ad es. interessi in materia regionale quale la caccia potrebbero essere attratti al centro qualora siano rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente,

materia di competenza legislativa esclusiva statale), sia in riferimento ai principi fondamentali della legislazione concorrente che sarebbero dotati di un grado di penetrazione variabile in relazione al tipo di interessi da disciplinare.

(<sup>37</sup>) Circa tale impostazione, si veda CAIA G., «Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento», in *www.federalismi.it*, 2003, p. 14, ove si precisa che il legislatore costituzionale ha scrutinato nel vasto repertorio delle esigenze pubbliche e di ordine collettivo quelle che richiedevano un metro di valutazione ed una disciplina unitari, assegnandole perciò alla competenza dello Stato: con questa operazione, nel nuovo titolo V, si sarebbe stabilito in modo permanente ciò che è di interesse nazionale e ciò che non lo è (rendendo dunque inammissibili, diversificate e mutevoli valutazioni).

(<sup>38</sup>) Cfr. FALCON G., «Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1251, secondo cui nel nuovo sistema non si può affermare che lo Stato ha potestà legislativa ordinaria nelle materie dell'art. 117, secondo comma, e «*in più* su tutto ciò che è di interesse nazionale...».

(<sup>39</sup>) La tesi sopra illustrata è di BIN R., «L'interesse nazionale dopo la riforma», *op. cit.*, p. 1213 e ss.

(<sup>40</sup>) Sul punto, si veda CAMERLENGO Q., *op. cit.*, p. 328 che sottolinea come l'interesse nazionale presenti «tali elementi di pervicace vischiosità da non tollerare una (simile) emarginazione, continuando così a permeare, magari sotto mentite spoglie, il sistema dei rapporti tra Stato e regioni».

(<sup>41</sup>) Così PANUNZIO S., Audizione presso la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, 20 novembre 2001. L'espressione è utilizzata in relazione ad una diversa tematica quale quella dell'ammissibilità nel nuovo quadro costituzionale dell'intervento legislativo regionale in assenza della legge statale di determinazione dei principi fondamentali della materia

(<sup>42</sup>) Circa la transizione dall'interesse nazionale alle esigenze di carattere unitario, si rivela non priva di suggestioni la ricostruzione di CAMERLENGO Q., «L'ineluttabile destino», *op. cit.*, p. 336 e ss che prende le mosse da alcune riflessioni sulle categorie concettuali dell'interesse (identificabile nella condizione psicologica di propensione attiva in ordine ad una utilità perseguita dal soggetto, che opera nel dominio della volontà) e dell'esigenza (la situazione passiva di bisogno da cui scaturisce la tendenza verso un determinato bene, e si muove entro i confini tracciati dai dati reali dell'esperienza oggettiva). Trasponendo tali riflessioni nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni, si precisa che l'interesse nazionale, enfatizzando la dimensione soggettiva del modello istituzionale di riferimento, condurrebbe a ipotizzare una sorta di rapporto gerarchico tra Stato, ente sovraordinato titolare dell'interesse nazionale, e le regioni, enti subordinati portatori di interessi locali; diversamente, l'esigenza di carattere unitario, valorizzando la proiezione oggettiva, precluderebbe l'imputazione diretta all'istituzione politica di riferimento, giacché le esigenze sono senz'altro ascrivibili alla comunità, rispetto alla quale l'apparato assolverebbe una funzione servente di cura concreta.

(43) Così ANZON A., *op. cit.*, p. 253, che precisa come il legislatore costituzionale – a cui era ben nota la costruzione giurisprudenziale e legislativa dell'interesse nazionale come presupposto di competenza per lo Stato – nel prevedere solo singoli limitati mezzi con cui far valere tale interesse, «abbia inteso vietare la possibilità di interventi statali “innominati” volti a perseguire le esigenze unitarie che non si prestino ad essere ricomprese nelle ipotesi previste».

(44) Così CAIA G., *op. cit.*, p. 12.

(45) Sono comunemente inquadrare in tale categoria le materie «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lett. e)), «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m)), «tutela dell'ambiente» (art. 117, secondo comma, lett. s)).

(46) D'ATENA A., «Materie legislative e tipologia delle competenze», in *Quad. cost.*, n. 1/2003, p. 22, parla di competenze costruite *finalisticamente*, in funzione del fine e non dell'ambito d'incidenza.

(47) Cfr. sentenza n. 282 del 2002, dove la Corte – sulla base delle argomentazioni sopra riportate – dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge regionale recante la sospensione – cioè il divieto, sia pure temporaneo – di determinate pratiche terapeutiche in tutto il territorio regionale.

(48) Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 88 del 2003.

(49) Tale impostazione è ribadita dalla Corte anche in successive pronunce: cfr., in particolare, le sentenze n. 536 del 2002, n. 96 del 2003, n. 259 del 2004, n. 62 del 2005.

(50) Cfr., sul punto, la sentenza n. 536 del 2002, ove la Corte precisa che la natura della protezione ambientale come valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standard minimi di tutela, era già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, e trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

(51) Nella sentenza la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità di alcune leggi regionali emanate facendo seguito alla legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (l. n. 36 del 2001) e, in particolare, a precisare se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la loro adozione.

(52) Tutt'altro discorso deve farsi – secondo la Corte – per le discipline localizzative e territoriali, in relazione alle quali riprende pieno vigore l'autonoma capacità delle regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, «purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi».

(<sup>53</sup>) La Corte sottolinea che la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza, per cui, quando l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato.

(<sup>54</sup>) La Corte asserisce che «ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), non potrà essere negata».

(<sup>55</sup>) In tale sentenza la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina statale sulla gestione dei servizi pubblici locali, impugnata essenzialmente in quanto il regime previsto – ad avviso della regione ricorrente – avrebbe riguardato interventi non già di «tutela della concorrenza», ma più propriamente di «promozione» della concorrenza, quest'ultima da intendersi come materia diversa dalla «tutela della concorrenza» e, per ciò stesso, da ricomprendersi tra le competenze regionali ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.. Nella sentenza la Corte sottolinea, con riferimento alla tutela della concorrenza, che «trattandosi infatti di una materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità – adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato»

(<sup>56</sup>) In senso analogo alle sentenze n. 14 del 2004 e n. 272 del 2004, cfr. sent. n. 345 del 2004.

(<sup>57</sup>) Cfr., in merito, la sentenza n. 345 del 2004.

(<sup>58</sup>) Circa tale impostazione, si veda. VERONESI P., «I principi in materia di raccordo Stato-regioni dopo la riforma del Titolo V», in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1027.

(<sup>59</sup>) La Legge fondamentale tedesca prevede un elenco di materie di competenza esclusiva della Federazione e un elenco di materie che ricadono nella competenza concorrente della Federazione e dei Lander (art. 74). Nell'ambito delle materie di legislazione concorrente la Federazione ha il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

Sulla base della legge di riforma costituzionale del 28 agosto 2006, entrata in vigore il 1° settembre 2006, molte materie in precedenza rimesse alla legislazione concorrente (diritto civile, diritto penale, diritto del lavoro e diritto previdenziale) sono state sottratte alla clausola di necessità: in questi settori la Federazione potrà legiferare senza l'onere di dimostrare che una disposizione sia ne-

cessaria per realizzare condizioni di vita equivalente nel territorio federale. La riforma prevede, inoltre, che, nel caso in cui la Federazione eserciti il diritto di legiferare, i Lander possono adottare disposizioni in deroga in alcune materie, seppure con certe limitazioni (caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, ripartizione delle terre, gestione del territorio).

<sup>(60)</sup> Cfr. sul punto, D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>(61)</sup> Così, VIOLINI L., «I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e *strict scrutiny*», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 598.

<sup>(62)</sup> Sul riconoscimento anche sotto la vigenza del nuovo titolo V della funzione di indirizzo e di orientamento dei principi fondamentali della materia, si vedano, in particolare, le sentenze nn. 201 del 2003 (in tale sentenza la Corte – riferendosi alle norme recanti principi fondamentali – parla di «norme dell'ordinamento giuridico statale... che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale»), 200 del 2005 e 222 del 2003 (ove la Corte ritiene impossibile qualificare come ‘principi fondamentali’ quelli racchiusi in norme statali che – prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare il modo di esercizio della potestà legislativa regionale – si limitino a sancire l'inclusione o l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente).

<sup>(63)</sup> Il riconoscimento dei principi fondamentali della materia come elemento di orientamento della legislazione regionale si ritrova nella legge n. 131 del 2003 (c.d. legge «La Loggia») che, dettando la disciplina di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha conferito la delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, Cost.. La disposizione, di «prima applicazione», è finalizzata a predisporre una ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di «orientare» l'iniziativa legislativa regionale (e statale, in riferimento ai nuovi principi che il Parlamento è chiamato comunque a dettare).

<sup>(64)</sup> Cfr. sent. n. 338 del 2003, ove la Corte – in relazione alla materia di legislazione concorrente «tutela della salute», riprendendo una parte della sentenza n. 282 del 2002 in merito al confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali – sottolinea come tale confine «è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale». Sul legame tra principi fondamentali della materia e diritti costituzionali, si veda anche la sent. n. 361 del 2003, ove la Corte sul c.d. «fumo passivo», con riferimento alla natura di principi fondamentali delle disposizioni statali che prevedono varie fattispecie di illecito am-

ministrativo, specifica che il carattere di principi fondamentali, necessariamente uniformi, si ricava dalla «loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale».

(<sup>65</sup>) Cfr. CARETTI P., «La Corte e la tutela delle esigenze unitarie», *op. cit.*, p. 384; D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang*, *op. cit.*, p. 136.

(<sup>66</sup>) Così sent. n. 303 del 2003..

(<sup>67</sup>) Circa il principio di sussidiarietà e l'attrazione allo Stato della funzione amministrativa e della funzione legislativa di organizzazione dei compiti amministrativi, si veda *infra*.

(<sup>68</sup>) Sul punto, cfr. MARCELLI F. e GIAMMUSO V., «Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento – Sintesi di 350 pronunce della Corte costituzionale (2002-2005)», in *Quaderni di documentazione*, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

(<sup>69</sup>) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002.

(<sup>70</sup>) Cfr. BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 211 ove viene precisato che nell'ordinamento previgente il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni avveniva partendo da strutture burocratiche ministeriali che svolgevano specifiche funzioni, sicché, trasferendo le funzioni insieme con le strutture amministrative e il personale, le materie assumevano una consistenza precisa, quasi fisica.

(<sup>71</sup>) Così BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, *op. cit.*, p. 212 (cfr. sent. n. 407 del 2002).

(<sup>72</sup>) Tale qualificazione della sentenza è di D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang*, *op. cit.*, p. 141 che riconduce ad un'operazione di ortopedia lo sforzo della Corte costituzionale di dare coerenza sistematica al titolo V novellato.

(<sup>73</sup>) A sostegno della legittimità della deroga alla normale ripartizione di competenze in nome di istanze unitarie nei sistemi costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, la Corte richiama la legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) e la clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*).

(<sup>74</sup>) Per una definizione del principio di sussidiarietà verticale, si veda l'art. 5 del Trattato CEE il quale prevede che la Comunità è legittimata ad agire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. Sul significato del principio di sussidiarietà verticale, si veda CARETTI P., «Principio di

sussidiarietà e funzione legislativa», in *Quaderni regionali*, n. 2/2002, p. 477 e ss., ove si sottolinea che tale principio «non è o non è soltanto un criterio per l'allocazione di competenze formali, ma è soprattutto un principio, un criterio che integra il criterio di allocazione formale delle competenze e lo rende meno rigido, consentendo lo scivolamento verso l'alto non della competenza formale – che resta ai livelli di governo inferiori – ma l'esercizio di quelle competenze in presenza di certi presupposti, che sono presupposti tutti politici, di merito»: da tale impostazione si fa discendere la doppia valenza del principio che non solo favorisce l'allocazione verso il basso di competenze formali, ma consente, in nome di finalità di carattere generale, il temporaneo e occasionale spostamento dell'esercizio della competenza.

(75) Nel nuovo titolo V il nuovo art. 118 Cost., segnando il superamento del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, individua nel principio di sussidiarietà e nei suoi corollari (principio di differenziazione e principio di adeguatezza) i criteri di allocazione delle funzioni amministrative, attribuite in via generale ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato.

(76) Circa il rapporto tra il principio di sussidiarietà e il principio di legalità, si veda PESARESI E., «Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità e autonomia», in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 159, secondo cui nell'interazione con il principio di legalità, il principio di sussidiarietà «reagisce dinamicamente, riproponendo l'antico principio del parallelismo in una versione rovesciata, operante, per così dire, “dal basso”, “all'inverso”: alla scelta di distribuzione dei poteri amministrativi segue (deve seguire) necessariamente un intervento legislativo legittimante, a presidio della coerenza del sistema».

(77) Così ANZON A., *I poteri delle regioni*, *op. cit.*, p. 262.

(78) Nella sentenza n. 303 del 2003 la Corte non specifica in che modo debba svolgersi il controllo di ragionevolezza, che viene solo enunciato. Circa lo sviluppo dell'enunciazione di principio, si veda *infra* la sentenza n. 6 del 2004.

(79) La Corte ricorda che nella sua dimensione statica, evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai comuni, il principio di sussidiarietà aveva trovato già esplicitazione nella legge 15 marzo 1997, n. 59, come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali.

(80) Cfr. VIOLINI L., «I confini della sussidiarietà», *op. cit.*, p. 594.

(81) Così BARTOLE S., «Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 580, ove viene sottolineato come gli interessi legislativamente rilevanti non preesistono *in rerum natura* all'intervento del legislatore, ma sono da questo conformati in base alle sue scelte.

(82) Infatti – come nota BARTOLE S., *op. ult. cit.*, p. 581 – la Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003 non è stata chiamata a pronunciarsi sulla presenza o meno di un interesse nazionale nelle opere pubbliche, interesse idoneo a giustificare il ricorso al principio di sussidiarietà. Ad essa è spettato giudicare la conformità a Costituzione della disciplina data dal legislatore al procedimen-

to, e cioè della previsione dell'intesa e delle modalità del suo raggiungimento in vista dell'assunzione ad opera dello Stato delle funzioni amministrative relative a questa o quella opera pubblica. Analogamente, si veda CHESSA O., «Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto», in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 943 che, dopo aver chiarito come la dimensione degli interessi non è data ontologicamente ma è determinata convenzionalmente, sottolinea come per tale ragione la Corte escluda dal proprio compito la verifica dell'interesse nazionale dell'opera, essendo ciò riservato all'espletamento dell'*iter* procedimentale predisposto dalla legge in osservanza del canone di leale collaborazione.

<sup>(83)</sup> Le argomentazioni sopra riportate sono di BARTOLE S., *op. cit.*, p. 584, il quale ritiene che sotto il precedente sistema costituzionale «nell'ottica della Corte certamente si realizzava una sorta di *trade off* fra rivendicazione delle competenze statali e intervento regionale in collaborazione, ma era un *trade off* interamente rilasciato alla valutazione dello Stato subordinatamente al giudizio di legittimità costituzionale della Corte». Si trattava di un'impostazione che trovava giustificazione in un contesto in cui, in presenza di concorso di competenze statali e regionali, occorreva favorirne l'esercizio cooperativo in vista di un comune risultato: al legislatore era lasciata ogni decisione sulla titolarità delle funzioni e il giudizio di legittimità su tale decisione dipendeva dallo spazio lasciato all'attività concertativa, ovviamente sul presupposto che vi erano ragioni sufficienti per affermare l'esistenza di una parallela (e per lo più prevalente) competenza statale al riguardo.

<sup>(84)</sup> Nella sentenza n. 6 del 2004 la Corte – chiamata a giudicare della legittimità costituzionale del decreto-legge n. 7 del 2002 in materia di sicurezza del sistema elettrico nazionale, in quanto recante una disciplina di dettaglio in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») – dichiara che l'istanza unitaria è individuata espressamente dal decreto-legge (art. 1) nel «pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale».

<sup>(85)</sup> Circa tale ricostruzione delle esigenze unitarie nella sentenza n. 6 del 2004, si veda CHESSA O., «Sussidiarietà ed esigenze unitarie», *op. cit.*, p. 948 e ss.

<sup>(86)</sup> Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima costituzionalmente la disciplina che prevede due diversi livelli di partecipazione: il primo è relativo alla determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica, che avviene previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni; il secondo, invece, prevede che l'autorizzazione ministeriale alla costruzione dei singoli impianti sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate, d'intesa con la regione interessata. La Corte ritiene che i due distinti livelli di partecipazione «realizzano sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati».

(<sup>87</sup>) L'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 prevede che sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica «possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Si prevede poi uno specifico *quorum* (maggioranza assoluta dei componenti) per la delibera dell'Assemblea sulle parti dei progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, alle quali la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non si sia adeguata. Al riguardo, giova ricordare che le Giunte per il Regolamento di Camera e Senato hanno dato mandato nell'ottobre 2001 per la costituzione di un Comitato paritetico chiamato a esaminare le problematiche connesse all'attuazione del citato art. 11. Il Comitato, i cui lavori sono stati coordinati dal senatore Mancino, ha elaborato alcune ipotesi di modifiche regolamentari finalizzate a dare attuazione alla norma costituzionale, che sono state trasmesse alle Presidenze delle Camere nel giugno 2002 unitamente ad una relazione di accompagnamento: è stata anche trasmessa una proposta parzialmente alternativa. Successivamente, le due Giunte di Camera e Senato hanno affidato a due senatori (sen. Mancino e sen. Pastore) e a due deputati (on. Boato e on. Deodato) l'incarico di approfondire le questioni individuate dal Comitato paritetico: l'esito dell'ulteriore istruttoria è stato comunicato alle Giunte nel novembre 2002 (Cfr. sedute della Giunta per il Regolamento della Camera del 5 giugno 2002 e 28 novembre 2002).

(<sup>88</sup>) Circa il potere sostitutivo e la garanzia dell'interesse nazionale, soprattutto in riferimento ai due criteri della tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica, cfr. ELIA L., «Introduzione», in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 31 e ss.

(<sup>89</sup>) CUOCOLO L., «Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo», in *Quad. reg.*, n. 2/2002, p. 432.

(<sup>90</sup>) Il potere sostitutivo era stato previsto – e legittimato dalla Corte – inizialmente con riferimento all'adempimento degli obblighi comunitari, per cui il riconoscimento ad enti diversi dallo Stato del potere di dare applicazione alle norme comunitarie doveva necessariamente essere accompagnato dal riconoscimento in capo allo Stato – comunque responsabile dinanzi alla Comunità europea – del potere di sostituzione di fronte all'inerzia della regione competente all'attuazione comunitaria (cfr. sent. n. 142 del 1972). Successivamente, il potere sostitutivo dello Stato di fronte all'inerzia della regione era stato ancorato alla tutela di valori costituzionali e di esigenze di carattere unitario, nel rispetto di condizioni e di limiti elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In primo luogo, si era ritenuto che le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi dovevano essere previste e disciplinate dalla legge (sentenza n. 338 del 1989), chia-

mata altresì a definirne i presupposti sostanziali e procedurali; in secondo luogo, la sostituzione poteva essere prevista solo per il compimento di atti o attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)» (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà fosse il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; da ultimo, era necessario che la legge predisponesse congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: occorre dunque prevedere un procedimento nel quale l'ente sostituito fosse messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento (sentenza n. 416 del 1995).

<sup>(91)</sup> Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, adottato sulla base della legge n. 59 del 1997 (c.d. «legge Bassanini»), ha dettato per la prima volta una disciplina generale del potere sostitutivo dello Stato nei confronti sia delle regioni che degli enti locali. Il presupposto dell'intervento sostitutivo è individuato nell'accertata inattività che comporti «inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali». La sostituzione è disposta previa diffida ad adempiere entro un termine congruo: scaduto il termine, sentito l'ente inadempiente, il Consiglio dei ministri dispone la sostituzione, tramite la nomina di un commissario *ad acta*.

<sup>(92)</sup> A fini di completezza, giova ricordare che la riforma del titolo V ha previsto il potere sostitutivo dello Stato anche all'art. 117, quinto comma, Cost., laddove, indicando la competenza delle regioni a partecipare alla formazione degli atti comunitari, nonché all'attuazione di essi e degli accordi internazionali, si rinvia alla legge statale la disciplina delle «modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

<sup>(93)</sup> Così FALCON G., «Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 12.

<sup>(94)</sup> In senso contrario alla configurabilità della sostituzione a mezzo di atti normativi, si veda ANZON A., *op. cit.*, p. 256, ove si precisa che l'unica strada percorribile è quella di una interpretazione in chiave restrittiva della sostituzione governativa, come una forma di sostituzione solo in via amministrativa diretta alla sola attività amministrativa regionale e circoscritta dai presupposti indicati a sua premessa nonché dai limiti, considerata la subordinazione alla legge dello Stato che ne specifichi le modalità atte ad assicurarne l'esercizio nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

<sup>(95)</sup> Sono inquadrate nella categoria della sostituzione legislativa due diverse tipologie di intervento statale: l'intervento sostitutivo in senso stretto che viene esercitato a seguito di un'inerzia della regione nell'adozione di un provvedimento legislativo che si traduca in una lesione degli interessi tutelati dall'art. 120 Cost.; un intervento statale surrogatorio di carattere preventivo che prescinde dall'inadempimento della regione e si basa sulla valutazione dello Stato di tutelare gli interessi dell'art. 120 Cost. dettando un'immediata disciplina legislativa, suppletiva e cedevole, in un ambito materiale regionale.

<sup>(96)</sup> Sul punto, vedi MAINARDIS C., «I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e molte (ombre)», in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1384, ove viene precisato che, peraltro, anche le ipotesi di sostituzione amministrativa finirebbero per produrre un vincolo sulla funzione legislativa regionale, risultando comunque preclusa alla regione la possibilità di adottare norme in contrasto con il dovere di provvedere imposto dalla legge statale.

<sup>(97)</sup> Circa la ricostruzione sopra riportata, si veda MAINARDIS C., «I poteri sostitutivi statali», *op. cit.*, p. 1386.

<sup>(98)</sup> In senso contrario, si veda CINTIOLI F., «Unità giuridica ed economia o interesse nazionale?», in *Quad. cost.*, 2002, fasc. 1. p. 89, secondo cui tale tutela costituisce un obiettivo che rivela la presenza dell'interesse nazionale, «pur se in mutate spoglie» e che probabilmente, anche alla luce dell'esperienza comparata, andrà ben oltre i ristretti limiti di operatività dell'art. 120.

<sup>(99)</sup> Così D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang*, *op. cit.*, p. 140 ove si specifica che la Legge fondamentale in Germania, per perseguire l'unità del diritto, non ha previsto un potere sostitutivo (peraltro da essa contemplato per altri fini) ma la *konkurrierende Gesetzgebung*: e cioè un tipo di potestà legislativa, suscettibile di spostare il confine tra le competenze (e di atteggiarsi, quindi, come un'autentica competenza della competenza).

<sup>(100)</sup> Cfr. sul punto, CUOCOLO L., «Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo», in *Quad. reg.*, n. 2/2002, p. 433.

<sup>(101)</sup> Così, BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *op. cit.*, p. 238.

<sup>(102)</sup> L'articolo 8 della l. n. 131 del 2003 detta norme attuative dell'art. 120, comma secondo, Cost., il quale richiede espressamente l'adozione di una legge dello Stato che individui le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi. La disposizione – che ricalca, con alcune modifiche, quella disciplinata dall'articolo 5 del citato d.lgs. n. 112 del 1998 – delinea un meccanismo che ruota attorno alla fissazione di un congruo termine per l'adozione da parte dell'ente degli «atti dovuti o necessari». Alla fissazione del «congruo termine» per l'adozione degli atti «dovuti o necessari» provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente per materia, anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, esercita il potere sostitutivo, che può esprimersi adottando direttamente i «provvedimenti necessari, anche normativi», ovvero nominando un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il presidente della giunta regionale della regione interessata al provvedimento.

<sup>(103)</sup> Giova ricordare che la legge costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, recante «Modifiche alla Parte seconda della Costituzione», mai entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum popolare a cui la legge era stata sottoposta ai sensi dell'art. 138 Cost., ridisegnava il potere sostitutivo del secondo comma dell'art. 120 Cost., prevedendo che fosse lo Stato (e non più il Governo) a sostituirsi a regioni (ed enti locali), che la sostituzione avvenisse nell'esercizio delle funzioni legislative, oltre che di

quelle amministrative (il rinvio era, nel loro complesso, alle funzioni attribuite dagli articoli 117 e 118). Le ragioni per le quali poteva essere esercitato il potere sostitutivo continuavano ad essere quelle già individuate dall'attuale art. 120, alle quali si aggiungeva la precisazione che tale esercizio dovesse avvenire nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà (principi individuati dall' art. 114, come risultante dalle modifiche proposte dalla stessa legge costituzionale, quali principi che avrebbero informato in via generale l'esercizio delle funzioni di Stato ed enti territoriali). In sostanza, la legge costituzionale citata non rinvia – come previsto dal vigente art. 120 Cost. – alla legge la definizione delle procedure atte a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

<sup>(104)</sup> In senso analogo alla sentenza n. 69 del 2004, cfr. sentenze nn. 70, 71, 72 e 73 del 2004.

<sup>(105)</sup> Cfr, sul punto, la sentenza n. 172 del 2004 in cui la Corte – sulla base delle considerazioni sopra riportate – ribadisce il proprio orientamento, secondo cui, alla luce delle finalità espressamente indicate nella norma costituzionale, il potere attribuito dall'art. 120, secondo comma, Cost. non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale.

<sup>(106)</sup> Così nella sentenza n. 236 del 2004 ove la Corte respinge la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle regioni speciali. In effetti un sistema caratterizzato dal legame indissolubile tra il conferimento allo Stato della competenza legislativa e la previsione di un intervento sostitutivo a tutela della finalità della competenza non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della «clausola di favore», nei confronti delle regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti.

<sup>(107)</sup> Le espressioni e le ricostruzioni sopra riportate sono di RUGGERI A., «Forme» e «tecniche» dell'unità», in Id., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2002, p. 394, ove si specifica come la gerarchizzazione abbia radici storiche profonde, visto che già alla Costituente era profondamente avvertito il bisogno di mettere al riparo l'unità da qualunque rischio ritenendosi che, mentre eventuali squilibri tra interessi costituzionalmente protetti in genere avrebbero potuto essere in un momento successivo riequilibrati e corretti, uno squilibrio pregiudizievole per l'unità avrebbe fatto venire meno il senso dell'identità dell'ordinamento, frantumandolo senza possibilità di una successiva ricomposizione. Il pregiudizio da cui era storicamente e positivamente alimentato lo squilibrio tra unità e autonomia sarebbe stato così frutto di una concezione dell'autonomia stessa ancora immatura coltivata al momento dell'edificazione dell'ordinamento repubblicano che avrebbe prodotto uno scollamento interno alla trama costituzionale nel sistema previgente, e in particolare, uno «scarto visibile tra l'enunciazione di principio fatta nell'art. 5 ed i suoi svolgimenti nel titolo V, secondo la sua originaria formulazione».

(<sup>108</sup>) Cfr. Corte costituzionale, 10-12 aprile 2002, n. 106, ove la Corte chiarisce che i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni introdotti dalla riforma del titolo V non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Anzi – secondo la Corte – «potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione dell'art. 114 della Costituzione»

(<sup>109</sup>) La ricostruzione è di RUGGERI A., «“Forme” e “tecniche” dell'unità», *op. cit.*, p. 397, il quale chiarisce, inoltre, che questo modo di essere, per cui l'autonomia presuppone l'unità e l'unità si realizza grazie alla valorizzazione dell'autonomia, varia a seconda dei campi di esperienza e nel tempo, ma la scelta di gerarchizzare l'uno all'altro valore suonava oggettivamente stonata rispetto all'indicazione di principio offerta dall'art. 5.

(<sup>110</sup>) Il riferimento all'interesse nazionale era stato reinserto nel testo costituzionale dalla legge costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, recante «Modifiche alla Parte seconda della Costituzione», mai entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum popolare a cui la legge era stata sottoposta ai sensi dell'art.138 Cost.. Tale legge aveva reintrodotta all'art. 127 Cost. il limite di merito per le leggi regionali dell'interesse nazionale, qualificandolo come interesse nazionale della Repubblica.

(<sup>111</sup>) Il principio della leale collaborazione è richiamato più volte nel nuovo titolo V (cfr. artt. 116, terzo comma, 117, quinto e ottavo comma, 118, terzo comma, 120, secondo comma): esso non compare nell'art. 114 che dichiara la natura composita della Repubblica. A tale proposito, a fini di completezza, giova ricordare che il testo della legge costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, recante «Modifiche alla Parte seconda della Costituzione», mai entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum popolare a cui era stata sottoposta ai sensi dell'art. 138 Cost., modificando l'art. 114 Cost., richiamava espressamente il principio di leale collaborazione che, insieme al principio di sussidiarietà, era posto alla base dell'esercizio di tutte le funzioni attribuite alle autonomie locali, alle regioni e allo Stato.



## Stefano Silveti

### *Il processo di trasformazione delle Forze armate: dall'esercito di leva all'esercito professionale*

Introduzione; 1 - Quadro storico della leva in Italia; 2 - Lo sviluppo del dibattito sulla leva e l'approvazione della legge n. 331 del 2000; 3 - La disciplina introdotta dalla legge n. 331 del 2000 e dal decreto legislativo n. 215 del 2001; 4 - Questioni di compatibilità costituzionale della «sospensione» della leva; 5 - L'accelerazione del processo di professionalizzazione delle Forze armate; Conclusione.

#### *Introduzione*

Il presente lavoro intende fornire il quadro sintetico del profondo processo di cambiamento che ha investito le nostre Forze Armate in ordine al sistema di reclutamento del proprio personale, trasformando un esercito fondato sulla coscrizione obbligatoria in un esercito professionale su base volontaria.

Dopo la descrizione delle origini storiche della leva obbligatoria e dello sviluppo dell'istituto nel Regno d'Italia, prima, e nella Repubblica, poi, affronteremo il dibattito politico e le diverse vicende che hanno determinato il passaggio all'esercito professionale. Concentreremo, quindi, la nostra attenzione sui contenuti della nuova normativa introdotta in materia e sui profili di costituzionalità ad essa inerenti.

#### *1 - Quadro storico della leva in Italia*

La coscrizione obbligatoria nel nostro paese ha origini nobili e molto antiche. Si fa comunemente risalire all'Ordinanza fiorentina del 1505, voluta appassionatamente dal Machiavelli, con cui il diritto nobiliare di portare e conservare le armi a domicilio è stato trasformato in dovere di armarsi per il bene dello Stato. La «levata» non determinava solo oneri ma costituiva uno strumento di promozione sociale per i militi, comportando privilegi fiscali ed il diritto a sfidare a duello i nobili. La Repubblica di Venezia, invece, conosceva le cernide, milizie contadine delle zone cadorine e carniche a reclutamento obbligatorio, attive già nel Quat-

trocento a difesa dei passi alpini, mentre in pianura, con l'Ordinanza de li Archibuseri e l'Ordinanza da Mar, sono state organizzate le truppe per la difesa di città e fortezze e la flotta <sup>(1)</sup>. In breve, entro il 1560 tutti gli Stati italiani, compresi quelli sotto il dominio spagnolo, hanno adottato forme di reclutamento obbligatorio e di mobilitazione che prevedevano esenzioni compensative dalle servitù personali e dai tributi, privilegi giurisdizionali (immunità dalla tortura, presunzione di verità per le testimonianze ecc.), sociali (ad esempio il diritto di portare abiti superiori a quelli previsti per il proprio rango, esteso anche alle mogli) ed il diritto di portare le armi <sup>(2)</sup>.

Ma, al di là di queste lontane origini storiche, la coscrizione obbligatoria generalizzata si è imposta nella Francia rivoluzionaria della fine del XVIII secolo, che ha sancito il principio dell'onere universale e personale della difesa della patria, condizionando il godimento dei diritti civili all'adempimento degli obblighi militari <sup>(3)</sup>. Tale principio, con l'affermarsi della società borghese, patrocinatrice dell'idea di nazione, si è poi esteso a tutti gli Stati dell'Europa moderna del XIX secolo <sup>(4)</sup>. In particolare, il nuovo sistema di reclutamento è risultato particolarmente gradito alla classe militare prussiana, intenzionata a trasformare il vecchio esercito di origine feudale degli *Junkers* in un efficiente strumento militare al servizio della politica bismarkiana di potenza. Nasce così il concetto di nazione armata, caratterizzato dalla leva obbligatoria di massa che mira non solo ad organizzare in modo funzionale le Forze armate, ma persegue il fine più ambizioso di incidere sull'intero corpo sociale, svolgendo una funzione pedagogica e di supporto e sostegno della società nazionale, attraverso la formazione civile e morale dei giovani <sup>(5)</sup>.

Per quanto riguarda la situazione italiana, concentriamo la nostra attenzione sul Regno di Sardegna, dove il successo della coscrizione obbligatoria rese l'esercito quel prezioso ed unico strumento politico-militare per la costruzione dell'unità nazionale <sup>(6)</sup>. Il principio della nazione armata, appena descritto, trovò iniziale applicazione nella legge di reclutamento dell'Armata sarda, promossa e fatta approvare nel 1854 dal ministro Lamarmora per fronteggiare le necessità del momento <sup>(7)</sup>. Risale, invece, al 1860 l'inizio di quel laborioso processo volto ad estendere la legislazione sarda sulla leva obbligatoria a tutte le province via via liberate, ad armonizzare i diversi reparti degli Stati preunitari e ad integrare buona parte dell'esercito garibaldino in quello regio. Il 27 gennaio 1861 fu stabilita un'unica uniforme per tutto il Regno, mentre nel 1863 si ebbe la prima leva estesa a tutto il territorio nazionale che, però, conservava gli istituti della surrogazione e dell'affrancamento, previo paga-

mento di consistenti tasse che confluivano nella cassa militare <sup>(8)</sup>. In tal modo la politica militare italiana si è adeguata solo apparentemente al modello prussiano, orientandosi, di fatto, verso un esercito a larga intelaiatura, caratteristico delle minori potenze europee, che aspiravano ad un esercito di tipo prussiano ma erano troppo povere ed arretrate per realizzarlo. Un esercito siffatto si fonda su un leva obbligatoria fortemente selettiva, socialmente discriminante e con ferme di lunghissima durata <sup>(9)</sup>. Si deve attendere il 1875 per l'emanazione di una nuova legge in materia, che introduce una maggiore equità sancendo il principio della generalità, obbligatorietà e personalità del servizio. In tal modo viene abrogato l'istituto della surrogazione e si introducono per la prima volta gli esonerati per motivi di famiglia. Gli idonei non esonerati vengono ripartiti, mediante sorteggio, tra una 1<sup>a</sup> categoria, incorporata, ed una 2<sup>a</sup> categoria, sottoposta al solo addestramento di base e collocata in congedo illimitato come riserva complementare. La ferma della 1<sup>a</sup> categoria è di tre anni, quattro-cinque per la cavalleria, e si prevede la facoltà del Ministro della difesa di congedare in anticipo un quinto degli incorporati per motivi di bilancio. Sempre nello stesso anno viene creata una 3<sup>a</sup> categoria, costituita dagli esonerati per motivi di famiglia, che non hanno obblighi in tempo di pace ma possono essere mobilitati in tempo di guerra. Nel 1882 e nel 1888 altri provvedimenti legislativi ampliano la casistica per ottenere il congedo anticipato, l'esonero e la dispensa, mentre nel 1910, con la legge Spingardi, viene ridotto il periodo di ferma, portandolo a diciotto mesi. Per favorire l'amalgama tra i giovani provenienti dalle diverse regioni italiane e per far fronte ad esigenze tecniche e strategiche, legate all'utilizzazione delle infrastrutture ed alla copertura difensiva di tutto il territorio, il reclutamento si basa, per la scelta della sede di servizio, su criteri di destinazione nazionale, fatta eccezione per le truppe alpine. La prima Grande Guerra è caratterizzata dalla continua modifica delle norme sulla coscrizione obbligatoria, finalizzata ad assicurare l'alimentazione di un esercito di circa 3 milioni di uomini: l'ultima ha consentito di mandare al fronte i famosi ragazzi del '99, rivelatisi decisivi per la vittoria <sup>(10)</sup>. Terminato il conflitto, per il perdurare dell'instabilità internazionale e per non turbare l'assetto socioeconomico interno con cambiamenti troppo bruschi, è stato avviato un congedamento graduale e la ferma è stata portata a dodici mesi. L'ordinamento «provvisorio» Bonomi del 1920 ha poi ridotto l'esercito a ventiquattro divisioni, estendendo la coscrizione a tutto il contingente di una sola classe con ferma di otto mesi, e ha abolito le categorie, incontrando la contrarietà dei militari professionisti, che ritenevano la durata della ferma in-

sufficiente per un'adeguata educazione militare, morale, intellettuale e fisica. Di conseguenza l'ordinamento Diaz del 1923 prolungò la ferma a diciotto mesi, quindici per chi avesse ricevuto l'istruzione premilitare, aumentò la selettività della chiamata, applicò ferme ridotte per ragioni sociali e familiari ed estese i diritti di rinvio per studio. Con l'ordinamento Mussolini del 1925, ispirato dai generali Badoglio e Cavallero, furono diminuite le unità di mobilitazione ed aumentate le esenzioni, mentre con la legge 10 giugno 1940, n. 653, fu sancito il principio del diritto alla conservazione del posto di lavoro per i militari richiamati alle armi <sup>(11)</sup>. Nei primi anni del secondo dopoguerra, dopo che nel 1945 la coscrizione era stata ripristinata con ferma ridotta a dodici mesi <sup>(12)</sup>, lo stato maggiore dell'esercito ha difeso l'istituto della leva obbligatoria, ritenendola l'unica fonte credibile di reclutamento in grado di soddisfare le nuove esigenze organiche <sup>(13)</sup>, e continuando a vedere in quel modello la scuola nazionale indispensabile a formare l'unità degli italiani, ancora troppo inclini allo spirito regionalistico <sup>(14)</sup>. Nonostante la contrarietà degli Alleati, che avrebbero preferito un esercito a reclutamento misto, composto sia da volontari di lunga ferma sia da coscritti a ferma breve, l'istanza dello stato maggiore è stata fundamentalmente recepita dall'Assemblea costituente. Durante i lavori il tema del sistema di reclutamento fu ampiamente dibattuto: prevalse l'indirizzo di democristiani e comunisti, favorevoli al servizio militare obbligatorio, sia pure nel contesto profondamente innovatore del principio del ripudio della guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (articolo 11 Cost.). Dopo la definizione del criterio di base che «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino», quello che sarà l'articolo 52 venne ulteriormente definito nel corso dei dibattiti in Aula, ed infine approvato il 22 maggio 1947: stabilita l'obbligatorietà del servizio militare, ignota allo Statuto Albertino, si rinvia alla legge ordinaria la definizione delle puntuali modalità attuative <sup>(15)</sup>.

Con il primo riarmo postbellico, deciso per fronteggiare la crisi aperta nel 1952 dalla guerra di Corea, la durata della ferma di leva fu innalzata a diciotto mesi, per essere poi abbreviata a quindici mesi a partire dal 1965 <sup>(16)</sup>.

Negli anni successivi vi fu un intenso dibattito in ordine al sistema ottimale di reclutamento nelle Forze armate, che tenesse conto sia delle concrete possibilità di bilancio sia del mutare della situazione internazionale. Si stava facendo strada nell'opinione pubblica l'idea che il servizio di leva fosse uno spreco di tempo per un'attività inutile ed oziosa e che finisse per svantaggiare i giovani, determinando un ritardo nell'ac-

cesso al mondo del lavoro sentito sempre più come inaccettabile <sup>(17)</sup>. In ogni caso larghi strati delle forze politiche, dalla Democrazia cristiana al Partito comunista italiano, continuarono a sostenere il mantenimento della coscrizione obbligatoria, mentre era molto più limitato il sostegno al concetto di volontariato: partiti laici e Movimento sociale-Destra nazionale, e ciò rese impossibile porre seriamente la questione di una modifica della normativa in materia. Si determinò, anzi, un'acuta politicizzazione della questione, in quanto la contrapposizione tra concezione volontaristica del MSI-DN e concezione nazionale del PCI affondava le sue radici nella dolorosa contrapposizione sul campo tra le truppe volontarie della Repubblica sociale italiana, e le truppe di leva del Regio Esercito. In questa temperie si arrivò comunque, nel 1975, ad una riduzione della durata della leva a dodici mesi, diciotto per la Marina. A partire dalla seconda metà degli anni '70 il clima politico di solidarietà nazionale venutosi a creare in occasione della terribile ondata terroristica portò, poi, ad una sospensione del dibattito sulla questione <sup>(18)</sup>.

## 2 - Lo sviluppo del dibattito sulla leva e l'approvazione della legge n. 331 del 2000

A partire dai primi anni '80 si è sviluppato un complesso dibattito avente ad oggetto l'elaborazione di un «nuovo modello di difesa» che comportasse una radicale ristrutturazione dello strumento militare. In tale contesto si sono gradualmente diffuse diverse opinioni favorevoli ad una drastica riduzione della leva, se non anche ad una sua totale abolizione. L'espressione «modello di difesa» fu usata in quegli anni prima dal ministro Lagorio, poi dal ministro Spadolini e, infine, definita dal *Libro bianco 1985* come lo «schema strategico operativo che [...] indica le missioni operative fondamentali, le priorità difensive, la configurazione e lo schieramento delle forze nei vari settori operativi», il tutto «in relazione agli indirizzi di politica di sicurezza e ai principi di politica militare» <sup>(19)</sup>.

Tale modello ha subito, nel corso degli anni, profonde modifiche ed aggiustamenti, tuttavia il processo che ha portato alla sospensione del servizio di leva era ormai avviato. Diversi sono stati i fattori che vi hanno profondamente influito. Nel 1982 la guerra delle Falkland/Malvinas tra Argentina e Inghilterra ha dimostrato la superiorità delle Forze armate volontarie britanniche su quelle argentine a struttura mista, mentre l'avvio della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace con le operazioni *Libano 1*, del 1982, e *Libano 2*, del 1984-85, ha spinto

molti commentatori a suggerire la creazione di una «forza di intervento rapido», composta esclusivamente di volontari, per evitare i problemi di carattere politico-sociale derivanti dall'impiego dei militari di leva <sup>(20)</sup>. Tra i fattori esterni al dibattito politico-tecnico, si devono ricordare i numerosi casi di suicidio tra i militari di leva registratisi nel corso del 1986, e la questione del cosiddetto nonnismo all'interno delle caserme, che hanno imposto all'attenzione dell'opinione pubblica la questione delle condizioni di vita dei militari di leva e della necessità del servizio militare obbligatorio <sup>(21)</sup>. Nel dicembre del 1988, nel più ampio contesto della complessa trasformazione impressa al PCI dal suo segretario Achille Occhetto, che porterà alla nascita del PDS nel febbraio del 1991, viene meno la pregiudiziale comunista all'esercito di mestiere, che segna una svolta decisiva nello sviluppo successivo <sup>(22)</sup>. Nel marzo del 1989 il PCI presentò una proposta di legge relativa alla costituzione di Forze armate volontarie e, nel giugno del 1990, un'altra proposta sulla riorganizzazione delle Forze armate in relazione alla riduzione del servizio di leva. Nell'ottobre successivo si ebbe la svolta del Partito repubblicano che lo portò ad appoggiare l'abolizione del servizio militare obbligatorio ed il passaggio al volontariato <sup>(23)</sup>.

La sentenza della Corte costituzionale n. 470 del 19 luglio 1989, che dichiarò illegittima la norma, contenuta nella legge n. 772 del 1972, che stabiliva il principio della maggiore durata del servizio civile rispetto al servizio militare, ha determinato una forte lievitazione delle domande per l'obiezione di coscienza. In tal modo è stata aperta la strada alla futura approvazione della legge 8 luglio 1997, n. 230, recante nuove norme in materia di obiezione di coscienza, che, eliminando ogni valutazione di merito sulla scelta di non prestare il servizio militare, lo ha equiparato di fatto al servizio civile <sup>(24)</sup>. A seguito di tali scelte, la leva ha perso una fetta consistente di personale, spesso quello culturalmente più preparato, avviandosi sempre di più ad un lento declino.

Ma sicuramente l'evento che in maniera più forte ed emblematica ha impresso una spinta decisiva verso l'esercito professionale, oltre a produrre modifiche di ben più ampia portata nell'equilibrio internazionale, è stato il crollo del Muro di Berlino nel 1989, che ha segnato il primo passo verso la caduta dei regimi comunisti nei paesi dell'Europa dell'Est ed il disfacimento del sistema politico-militare che faceva capo al Patto di Varsavia. Semplificando un discorso ben più ampio e complesso, possiamo osservare che la fine dell'equilibrio bipolare proprio della «Guerra Fredda», dopo gli entusiasmi e le speranze dalla prima ora, ha avviato un processo di riemersione di antiche rivalità etnico-nazionali e di

profonde divisioni religiose, determinando uno scenario internazionale di grave crisi ed insicurezza. In tale contesto l'Alleanza atlantica, nata come organizzazione di difesa contro la minaccia comunista ad Est, e quindi apparentemente destinata ad estinguersi per il venir meno della sua funzione, a partire dall'incontro del Consiglio del Nord Atlantico di Washington dell'aprile 1999, che ha definito un nuovo concetto strategico, si è trasformata in organizzazione di difesa contro una minaccia ormai differenziata e multipolare, capace di proiettare stabilità e sicurezza ad Est e nel Sud del mondo <sup>(25)</sup>. Le nostre Forze armate si sono trovate, quindi, ad operare non più per la tradizionale difesa della soglia di Gorizia, il confine orientale minacciato dalle truppe del Patto di Varsavia, ma sono state chiamate a partecipare con intensità crescente alle iniziative internazionali in ambito ONU, NATO e UE. Il coinvolgimento nelle missioni di *peace keeping* e *peace enforcing* al di fuori del territorio nazionale e con l'esigenza di estrema ed accurata preparazione tecnica e di ottimale interoperabilità con le truppe di altri paesi, che già da tempo hanno optato per l'esercito professionale, ha reso il sistema della leva obsoleto e anche socialmente inopportuno, stante la difficoltà di far accettare all'opinione pubblica l'utilizzo di personale di leva in missioni impegnative e pericolose, in paesi lontani e difficili <sup>(26)</sup>.

La Commissione difesa della Camera ha dedicato particolare attenzione a questo argomento, svolgendo un'indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del «nuovo modello di difesa», conclusa, dopo quindici mesi di lavoro, il 20 marzo 1991. Le conclusioni dell'indagine evidenziarono il venir meno della minaccia sovietica e l'emersione di nuovi pericoli di carattere militare, sociale, politico ed economico nell'area mediterranea e mediorientale, ribadirono, con la posizione critica del PCI, il legame con la NATO, e auspicarono un'espansione del ruolo politico dell'Europa. Si deve qui sottolineare il fatto che si manifestò un sostanziale accordo tra la sinistra e le forze laiche sulla professionalizzazione delle Forze armate, avvicinandosi alle posizioni della destra, tradizionalmente favorevole. Nella *Nota aggiuntiva 1992*, presentata al Parlamento dal ministro Rognoni nell'ottobre del 1991, si legge l'ammissione che «le nostre Forze armate, costrette per decenni dall'entità della minaccia a tenere in vita uno strumento sovradimensionato rispetto alle obiettive possibilità di bilancio, hanno pagato nel tempo questa sproporzione con uno scadimento della qualità»: si doveva quindi intervenire con un opportuno ridimensionamento che lo avvicinasse agli standard europei <sup>(27)</sup>.

Da questo momento sono state presentate a più riprese differenti versioni del «nuovo modello di difesa», caratterizzate tutte da una riduzione degli organici e, in particolare, dalla contrazione della componente di leva, che tuttavia continuava ad essere presente. Ma è solo a partire dal 1996, con la XIII legislatura, durata per tutto un quinquennio con una maggioranza sostanzialmente stabile, che il modello di difesa ha avuto la sua concreta attuazione. Il Ministro della difesa Andreatta, intervenendo il 20 giugno 1996 presso la IV Commissione della Camera per illustrare gli indirizzi generali della politica del suo dicastero, ha evidenziato l'impossibilità di rinviare oltre la riforma dello strumento militare, valutando, in particolare, per quanto qui interessa, l'opportunità di superare definitivamente il sistema misto volontari più leva, fino ad allora seguito dalle varie formulazioni del «nuovo modello di difesa» <sup>(28)</sup>.

Dal 19 settembre 1996 al 19 novembre 1997, la IV Commissione difesa della Camera dei deputati ha svolto un'importante indagine conoscitiva sulla riforma della leva, che ha registrato una convergenza delle forze politiche verso l'ipotesi della professionalizzazione, pur nella consapevolezza della necessità di pervenirvi attraverso fasi e verifiche successive e delle difficoltà di bilancio, e non solo, legate ad un modello di questo tipo.

Con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla legge finanziaria per il 1997, la durata della ferma di leva è stata portata a dieci mesi per tutte le armi (articolo 1, comma 104), a quattordici mesi per gli ufficiali di complemento, e a dodici per gli ausiliari di leva (comma 105). Inoltre il comma 110, modificando l'articolo 1 della legge n. 958 del 1986, ha previsto che il servizio di leva dovesse essere svolto vicino al comune di residenza, possibilmente non oltre i 100 chilometri, purché ciò non fosse incompatibile con le direttive strategiche e le esigenze logistiche delle Forze armate, realizzando, in tal modo, una loro sostanziale, ancorché parziale, regionalizzazione. Infine il comma 106 ha delegato il Governo ad emanare norme volte ad adeguare la disciplina della leva al calo demografico, agli esuberi conseguenti alla ristrutturazione in chiave riduttiva dello strumento militare ed alla prevista introduzione del servizio civile nazionale. In attuazione della delega è stato quindi emanato il decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 504, in materia di ritardi, rinvii e dispense dal servizio di leva, che ha introdotto una prima radicale trasformazione della leva.

I tempi erano ormai maturi per operare la svolta attesa da più parti. A partire dall'aprile del 1998 la IV Commissione difesa della Camera dei deputati ha iniziato l'esame di un numero rilevante di proposte di legge

relative al servizio di leva, di differente contenuto, riunite in due gruppi, uno relativo alle modifiche alla legislazione vigente, l'altro caratterizzato dall'istituzione di Forze armate professionali su base volontaria, ed assegnate a due comitati ristretti appositamente costituiti. Dai lavori dei comitati sono scaturiti, rispettivamente, due testi unificati: l'A.C. 345 e abbinata, e l'A.C. 327 e abbinata. Ma già dai primi mesi del 1999 apparve chiaro che la proposta di maggior rilievo era quella relativa alla professionalizzazione delle Forze armate, secondo un indirizzo condiviso dal Governo ed illustrato dal Ministro della difesa Scognamiglio nel corso di un'audizione tenuta alla IV Commissione della Camera il 3 febbraio di quell'anno. Dopo alterne vicende, il Governo formalizzò la propria posizione, presentando l'8 ottobre 1999 un apposito disegno di legge: A.C. 6433, recante «Delega al Governo per la riforma del servizio militare».

Nel corso dell'*iter* si tenne una serie di audizioni in cui furono sentiti, fra gli altri, i capi di stato maggiore che, pur esprimendosi favorevolmente sulla proposta, prospettarono l'opportunità di incrementare la forza totale a 200 mila unità e di portare il periodo di transizione a sette-otto anni. Tra le forze politiche si registrò una sostanziale convergenza *bipartisan*. La proposta venne approvata alla Camera il 14 giugno 2000 con 396 voti favorevoli, comprendenti anche parte dell'opposizione, 12 contrari di Rifondazione comunista, e 21 astensioni dei Verdi e del Partito dei comunisti italiani. Il testo, trasmesso al Senato, fu approvato definitivamente il 24 ottobre 2000, sempre con il consenso dei poli, il voto contrario di Rifondazione comunista e l'astensione di Verdi e comunisti italiani e divenne la legge 14 novembre 2000, n. 331, recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale» <sup>(29)</sup>.

### 3 - *La disciplina introdotta dalla legge n. 331 del 2000 e dal decreto legislativo n. 215 del 2001*

La legge 14 novembre 2000, n. 331, ha conferito una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo diretto a disciplinare la progressiva trasformazione dello strumento militare in professionale, attraverso la sostituzione, entro sette anni dalla entrata in vigore del decreto medesimo, dei militari di leva con volontari di truppa e con personale civile del Ministero della difesa (articolo 3, comma 1). A seguito di tale trasformazione, il ricorso alla coscrizione obbligatoria viene «sospeso» per essere riattivato soltanto in casi eccezionali, quali lo stato di guerra deliberato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione o l'insorge-

re di una grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta, direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale, che giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate.

Con riguardo ai principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, estremamente dettagliati dal provvedimento, si prevede in primo luogo che la progressiva riduzione dell'organico delle Forze armate a 190 mila unità sia realizzata entro sette anni, per cui gli ultimi a rispondere all'eventuale chiamata al servizio di leva dovevano essere i cittadini nati nel 1985. Si prevede inoltre che il decreto legislativo disciplini: le forme per il ricorso a giovani soggetti alla leva, nati entro il 1985, ai fini del soddisfacimento, nella fase transitoria, delle eventuali esigenze delle Forze armate; il transito delle eccedenze d'organico presso altre amministrazioni o il relativo collocamento in ausiliaria; il reclutamento di volontari in forma prefissata da impiegare in Italia o all'estero; l'individuazione di incentivi di carattere giuridico per il reclutamento, anche oltre la data di sospensione della leva, di ufficiali ausiliari delle Forze armate e dei corpi di polizia.

Per facilitare l'attuazione della riforma, la legge di delega ha previsto, da un lato, l'istituzione nell'ambito del Ministero della difesa di un'apposita struttura con compiti informativi, promozionali e di coordinamento, e, dall'altro, l'introduzione di specifici incentivi a favore dei cittadini che prestano servizio militare volontario, quali i crediti formativi nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale.

Dopo la riforma, ciascuna Forza armata potrà contare su:

- ufficiali in servizio permanente;
- sottufficiali in servizio permanente;
- volontari di truppa, che possono essere o in servizio permanente, ovvero in ferma prefissata. Si tratta di una nuova figura di volontari, da impiegare in Italia o all'estero, in ferma prefissata annuale o quinquennale, con possibilità di permanere in servizio per due successive rafferme biennali dopo la ferma quinquennale.

Proprio per questa ultima categoria è previsto che il decreto legislativo attuativo della delega fissi la disciplina delle modalità di inserimento nel mondo del lavoro di quelli che risultino in eccedenza rispetto alle necessità organiche. A tal fine, si prevede anche la possibilità di accedere alle carriere iniziali delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare o del Corpo dei vigili del fuoco, nonché di rideterminare la percentuale

della riserva per l'assunzione agli impieghi civili presso le amministrazioni pubbliche.

Al termine del percorso di riforma, l'organico complessivo è destinato a passare dalle originarie 270 mila unità – di cui 116 mila militari di leva (pari al 43 per cento del totale) – a 190 mila unità.

In attuazione della citata norma di delega di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 331 del 2000, e con relativa celerità, è stato quindi approvato il decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, recante «Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale».

Conformemente a quanto stabilito dai criteri della norma delegante, il provvedimento disciplina la graduale sostituzione del servizio obbligatorio di leva con quello volontario; ripartisce le risorse umane nelle varie categorie costitutive del personale militare; disciplina le modalità di reclutamento del personale volontario; detta la normativa relativa alla sospensione della leva e all'adeguamento della disciplina del servizio militare obbligatorio nel periodo transitorio; configura la categoria degli ufficiali ausiliari ed introduce norme correttive nella disciplina in materia di reclutamento e stato giuridico degli ufficiali.

Il decreto si componeva originariamente di trentuno articoli, suddivisi in sei titoli.

Il titolo I (articolo 1), ribadito che finalità della riforma è la graduale sostituzione dei militari in servizio obbligatorio di leva con volontari di truppa e con personale civile del Ministero della difesa, specifica le categorie destinatarie del provvedimento, che sono costituite dal personale militare dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica appartenente ai ruoli degli ufficiali del servizio permanente di cui al decreto legislativo n. 490 del 1997 <sup>(30)</sup> e dei sottufficiali (sergenti e marescialli), e alle categorie dei volontari di truppa in servizio permanente e in ferma breve.

Il titolo II (articoli 2-6) detta la disciplina degli organici del personale nel periodo transitorio, specificando le modalità di individuazione delle dotazioni organiche degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari di truppa in ferma permanente e in ferma breve. Sono inoltre specificate le modalità di gestione delle eccedenze nelle varie categorie, ruoli e specializzazioni di personale militare, ai fini del conseguimento dei volumi organici fissati per il 2020. In particolare, viene fissata la dotazione organica complessiva da raggiungere a partire dal 1° gennaio 2007, pari a 190 mila unità, nonché la dotazione per ciascuna categoria di personale da conseguire alla data del 1° gennaio 2021 (tabella A allegata), mentre per la determinazione annua delle dotazioni di personale per il perio-

do 2003-2020 è fatto rinvio ad un successivo decreto del Ministro della difesa.

Il titolo III (articoli 7-11) detta la disciplina volta alla sospensione del servizio di leva, a partire dal 2007, e al contestuale adeguamento della normativa vigente in materia di modalità per la chiamata alle armi, ritardi per motivi di studio e dispense, per il periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2006). Sono inoltre specificate le modalità di definizione, a partire dal 1° gennaio 2003 e fino alla sospensione della leva, dei contingenti autorizzati a prestare servizio di leva nell'Arma dei carabinieri, nella Polizia di Stato, nel Corpo della guardia di finanza, nel Corpo di polizia penitenziaria e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, tenendo conto della progressiva contrazione del contingente di giovani da chiamare alle armi.

Il titolo IV (articoli 12-19) detta norme riguardanti i volontari di truppa. Norme specifiche sono dedicate ai volontari in ferma prefissata, di uno o cinque anni, delle Forze armate, con esclusione dell'Arma dei carabinieri. Ulteriori disposizioni intervengono a modificare la disciplina vigente in materia di volontari di truppa in ferma breve.

Il titolo V (articoli 20-28) detta disposizioni dirette a modificare ed innovare la disciplina vigente in tema di reclutamento e stato giuridico degli ufficiali per adeguarne i contenuti alle mutate esigenze funzionali ed organiche delle Forze armate.

Il titolo VI (articoli 29-31) reca disposizioni di modifica e abrogazione finalizzate a coordinare la normativa vigente con le norme introdotte dal decreto, nonché la clausola finanziaria.

È opportuno qui ricordare brevemente che alla normativa appena esaminata si affianca un numero rilevante di provvedimenti che, nel dare attuazione al «nuovo modello di difesa», hanno profondamente modificato il volto dell'amministrazione militare. Per l'attinenza con l'oggetto del presente lavoro, ci si limita a richiamare l'importante legge 20 ottobre 1999, n. 380, che ha istituito il servizio militare volontario femminile, delegando il Governo a disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento delle donne nell'ambito dell'ordinamento militare. In attuazione della delega è stato quindi emanato il decreto legislativo 31 gennaio 2000, n. 24, successivamente abrogato dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, che ne ha recepito la disciplina. Tale codice è stato emanato in attuazione dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246, che ha demandato al Governo il compito di procedere al riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità.

4 - *Questioni di compatibilità costituzionale della «sospensione» della leva*

La disciplina ora sommariamente descritta ha innovato l'ordinamento giuridico senza modificare la Costituzione che viene, anzi, espressamente richiamata. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 331 del 2000, infatti, dichiara, che «l'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione». Come si è già visto sopra, l'articolo 52 prevede che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino» e soprattutto, per quanto qui interessa, che «il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge». Ora, appare evidente già ad un primo esame che la discrezionalità del legislatore nel disciplinare i modi e i limiti del servizio militare non può arrivare alla sua totale abolizione, pena il venir meno della sua obbligatorietà<sup>(31)</sup>. Di questa possibile contraddizione vi è consapevolezza sin dall'avvio dei lavori parlamentari: nella relazione illustrativa al disegno di legge n. 6433 si legge, infatti, che «il modello interamente volontario è quello che meglio risponde a questa nuova connotazione e funzione dello strumento militare. [...] Non si tratta, peraltro, di abolire la coscrizione obbligatoria, ma solo di prevederla in casi eccezionali, quali quelli di guerra o di crisi di particolare rilevanza, che richiedano interventi organici». Inoltre la rubrica del capo III e l'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 215 del 2001 parlano prudenzialmente di sospensione del servizio di leva, quasi a voler prevenire ed esorcizzare possibili dubbi di costituzionalità. Del resto, nel corso dell'*iter* parlamentare, il senatore Russo Spena ha definito il disegno di legge incostituzionale e ne ha inutilmente proposto la trasformazione in progetto di revisione costituzionale<sup>(32)</sup>.

La questione può essere sinteticamente impostata nei seguenti termini. Qualificando «sacro» il «dovere del cittadino» in ordine alla «difesa della Patria», l'articolo 52 della Costituzione, lungi dallo scadere in una vuota retorica, intende sottolinearne la giuridicità ed inderogabilità ed evidenziare lo stretto legame esistente tra il suo adempimento e la qualità di cittadino. L'obbligo di svolgere il servizio militare si pone, invece, come modalità attuativa di tale dovere, sia pure non esclusiva, e quindi in posizione di autonomia ma non di indipendenza rispetto ad esso. In tale prospettiva, il legislatore ordinario è vincolato dal dettato costituzionale a costituire non un qualsivoglia tipo di esercito ma un esercito cui si appartiene adempiendo un dovere civico. Non appare, quindi, ammissibile né un esercito composto da non cittadini, né un esercito solamente professionale. Se così non fosse, la qualificazione di «obbligatorio» attribuita al servizio militare, come si è già detto, non avrebbe alcun

senso. L'articolo 52, comma 2, pone, pertanto, una riserva rafforzata di legge, il cui contenuto essenziale comprende, appunto, l'obbligatorietà del servizio militare. Come si concilia questo assunto con quanto ora disposto dalla legge n. 331 del 2000? La risposta deve essere individuata nella circostanza che la leva non viene propriamente sospesa ma piuttosto resa eccezionale. L'articolo 2, comma 1, lettera *f*), della legge citata, infatti, prevede ancora il ricorso a personale da reclutare su base obbligatoria qualora sia deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione, e quando il coinvolgimento del nostro paese in una grave crisi internazionale giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate, nel caso in cui il personale in servizio sia insufficiente, e non sia possibile colmare le vacanze di organico mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni. Tuttavia resta innegabile che in questo modo l'obbligo del servizio militare si trasforma da attributo normale della cittadinanza, *ex* articolo 52, ad eventualità eccezionale <sup>(33)</sup>.

Un altro profilo delicato nel rapporto tra Costituzione e professionalizzazione si individua nel disposto dell'ultimo comma del più volte citato articolo 52 della Costituzione che recita: «L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». Tra le varie interpretazioni date alla norma, su cui non è qui possibile indugiare, vi è quella che vede come necessaria l'osmosi tra l'esercito e la vita democratica della società civile, in modo da evitarne derive autoritarie, con grave rischio per le libertà costituzionali. In tale ottica la norma si porrebbe come un'ulteriore conferma del principio dell'obbligatorietà del servizio militare, posto che la leva obbligatoria costituisce la vera garanzia del mantenimento di uno stretto rapporto tra le Forze armate e la collettività nel suo complesso, favorendo la circolazione delle idee e la continua esposizione del mondo militare al giudizio dell'opinione pubblica <sup>(34)</sup>.

Concludendo sul punto, sembra di poter osservare come la professionalizzazione delle Forze armate sollevi alcune perplessità. Se non si può parlare di vera e propria incostituzionalità delle norme citate, si deve tuttavia rilevare che, nell'ambito di una Carta come la nostra, che non si limita a fotografare l'esistente ma elabora una sorta di programma di trasformazione delle strutture sociali (si veda il fondamentale articolo 3, comma secondo), si è forse registrata una battuta di arresto nella piena realizzazione dei suoi principi. Il provvedimento appare così un'ulteriore conferma del più ampio fenomeno per il quale si tende a far coincidere l'attuazione della Costituzione e l'evoluzione dell'ordinamento con

l'espansione dei diritti, soprattutto individuali, e la compressione dei doveri. In tal modo si dimentica la fondamentale lezione dell'articolo 2 che esige «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» <sup>(35)</sup>.

#### 5 - *L'accelerazione del processo di professionalizzazione delle Forze armate*

Negli ultimi anni si assiste ad un fenomeno che possiamo definire di vera e propria rivoluzione dello scenario internazionale e del modo di percepire le problematiche legate alla sicurezza. Evento scatenante e simbolico di questa rivoluzione è stato il terribile attentato terroristico delle *Twin Towers* dell'11 settembre 2001, ma le sue cause profonde vanno ricercate altrove. Possiamo provare a sintetizzarle. In primo luogo, si è fatto ormai intollerabile il divario tra paesi sviluppati e sottosviluppati, che provoca una netta separazione fra popolazioni della terra che hanno o meno la prospettiva di migliorare la propria condizione, con il rischio, per le seconde, di sprofondare in uno stato di disperazione che favorisce la perdita dei valori fondamentali della persona umana. Una seconda causa si trova nella proliferazione tecnologica, che divide nettamente chi può accedere al mondo digitale da chi non può. Un terzo fattore è dato dalla globalizzazione ed interconnessione, dovuta ad una vera e propria esplosione del flusso delle informazioni, che ha favorito una sorta di appiattimento del mondo. Infine, si assiste ad un fenomeno di desovranizzazione che si sviluppa secondo due direttrici, positiva l'una, negativa l'altra. La prima tende a modificare la sovranità degli Stati, limitandola a favore di organizzazioni sovranazionali che tentano di governare in maniera condivisa lo scenario internazionale. La seconda, invece, tende ad un pericoloso degrado della capacità degli Stati di regolare la vita dei propri cittadini, arrivando al disfacimento di ogni struttura politico-sociale a favore di organizzazioni transnazionali aggressive, capaci di incidere in modo violento sulle politiche degli Stati. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: conflitti di natura etnico-sociale-religiosa; terrorismo; proliferazione degli armamenti ecc. <sup>(36)</sup>.

Il nuovo scenario rende necessaria una reazione adeguata per garantire la sicurezza degli Stati. Da un lato si deve prendere atto, come si accennava, del ruolo decrescente dei Governi nazionali in materia, a favore del rinnovato ruolo delle organizzazioni internazionali: ONU, NATO, UE, OSCE ecc., dall'altro si devono sviluppare l'*intelligence*, per poter conoscere tempestivamente le situazioni di crisi, e la capacità di

controllare le aree in cui tali crisi possono svilupparsi, ed intervenire, se esplodono, per contenerle e limitarle alle zone di insorgenza, evitando che si diffondano nei nostri paesi. Tutto questo esige uno strumento militare adeguato, capace di sviluppare l'interoperabilità internazionale e le azioni fuori area. In particolare, per quanto attiene all'oggetto di questo lavoro, la nuova situazione internazionale esige di poter contare su personale militare altamente qualificato, sia sul piano operativo e tecnico-militare, sia sotto il profilo della sensibilità e dell'attitudine psicologica. A questo proposito non si dimentichi che negli ultimi anni il nostro paese si è collocato ai primi posti al mondo nello sforzo per sostenere lo svolgimento delle missioni internazionali di pace, arrivando ad impegnare oltre 11 mila uomini al di fuori del territorio nazionale, in teatri che vanno dall'Africa sahariana, al Sudan, fino all'Iraq, all'Afghanistan e al Pakistan, attraversando i Balcani ed il Medio Oriente <sup>(37)</sup>.

Nel corso della XIV legislatura appena conclusa, la situazione ora descritta ha fatto maturare la volontà di imprimere un'accelerazione al processo di professionalizzazione delle Forze armate, anticipando la data di sospensione della leva obbligatoria. Originariamente, infatti, come si è detto sopra, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 215 del 2001 prevedeva che il servizio obbligatorio di leva fosse sospeso a decorrere dal 1° gennaio 2007. Tale disposizione è stata successivamente modificata dall'articolo 2 della legge 23 agosto 2004, n. 226, recante «Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore», che ha disposto la sospensione delle chiamate per lo svolgimento del servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005. La precisazione che ad essere sospese fossero le chiamate a svolgere la leva, ma non lo svolgimento della stessa da parte dei soggetti già chiamati, era dettata dal timore di pericolosi vuoti d'organico che avrebbero potuto incidere negativamente sull'efficienza operativa dello strumento militare. Pertanto si era previsto che nel corso del 2005 fosse contestualmente in servizio sia il personale volontario sia quello di leva che stesse completando il servizio obbligatorio. Successivamente, in accoglimento della risoluzione Ramponi ed altri, n. 8-00121, approvata dalla IV Commissione difesa della Camera nella seduta del 18 maggio 2005, l'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione, ha permesso al personale di leva incorporato nell'Esercito, nella Marina militare e nell'Aeronautica militare di presen-

tare domanda per cessare anticipatamente dal servizio già a decorrere dal 1° luglio 2005.

La «sospensione» della leva e, in particolare, la decisione di anticipare il termine di decorrenza di tale riforma, ha reso necessaria una serie di interventi di adeguamento della normativa vigente.

In primo luogo, conformemente a quanto già previsto dalla legge n. 331 del 2000, è stato emanato il decreto legislativo 31 luglio 2003, n. 236, recante disposizioni integrative e correttive del più volte citato decreto legislativo n. 215 del 2001, nel rispetto dei medesimi criteri di delega di cui alla legge citata <sup>(38)</sup>. Con il decreto in questione si è intervenuto sul collocamento in ausiliaria del personale militare in eccedenza, sono state disciplinate le modalità di sospensione dell'attività dei consigli di leva, in conseguenza della abolizione della chiamata al servizio di leva per i nati successivamente all'anno 1985, e si è disposta la continuazione, da parte dei comuni e delle autorità diplomatiche e consolari, delle attività di formazione e aggiornamento delle liste di leva, anche successivamente alla formazione delle liste della classe 1985, per l'eventualità del ripristino della leva obbligatoria nei casi previsti dalla legge n. 331 del 2000. È stato disciplinato l'impiego in incarichi compatibili dei volontari di truppa in ferma volontaria o in rafferma risultanti permanentemente non idonei in seguito a ferite o lesioni riportate in servizio, in attesa della definizione del giudizio sulla eventuale dipendenza da causa di servizio. Si è completata la disciplina relativa ai concorsi per l'immissione nel servizio permanente dei volontari di truppa, per offrire un possibile sbocco professionale a categorie di militari altrimenti escluse. In materia di ufficiali in ferma prefissata, si è disposta: maggiore durata del periodo di ferma; integrazione dei requisiti per il reclutamento; disciplina delle riserve dei posti nei concorsi; possibilità di domandare la cessazione anticipata dal servizio a decorrere dal diciottesimo mese. Sono state quindi previste riserve di posti a favore di tali ufficiali nei concorsi per il reclutamento nell'Arma dei carabinieri, e a favore di questi e degli ufficiali di complemento in ferma biennale nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Infine sono state abrogate le disposizioni che determinavano preclusioni al reclutamento o al mantenimento in servizio del personale militare connesse con il matrimonio.

Come si è detto sopra, la legge n. 226 del 2004 ha disposto la sospensione delle chiamate per lo svolgimento del servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005. Con tale provvedimento si è voluto rispondere alla necessità sempre più avvertita di assicurare alti livelli di specializzazione e di efficienza delle Forze armate, che ha portato, come si è visto,

alla decisione di accelerare i tempi di realizzazione del nuovo modello professionale. La legge citata, pertanto, ha introdotto le opportune disposizioni normative per consentire la sostituzione del personale di leva con nuovo personale militare, evitando pericolosi vuoti di organico. Sono state, quindi, istituite, a partire dal 1° gennaio 2005, per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica, le nuove categorie dei volontari in ferma prefissata di un anno e dei volontari in ferma prefissata quadriennale. I requisiti per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata di un anno sono: a) cittadinanza italiana; b) età non inferiore a diciotto anni compiuti e non superiore a venticinque anni; c) godimento dei diritti civili e politici; d) diploma di istruzione secondaria di primo grado; e) assenza di sentenze penali di condanna ovvero di procedimenti penali in corso per delitti non colposi, di procedimenti disciplinari conclusi con il licenziamento dal lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, di provvedimenti di proscioglimento, d'autorità o d'ufficio, da precedenti arruolamenti, ad esclusione dei proscioglimenti per inidoneità psicofisica; f) idoneità fisio-psico-attitudinale per l'impiego nelle Forze armate in qualità di volontario in ferma prefissata di un anno; g) esito negativo agli accertamenti diagnostici per l'abuso di alcool, per l'uso, anche saltuario od occasionale, di sostanze stupefacenti, nonché per l'utilizzo di sostanze psicotrope a scopo non terapeutico; h) requisiti morali e di condotta. Detti volontari possono essere ammessi, a domanda, ad un periodo di rafferma della durata di un anno. Per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata quadriennale, possono partecipare ai relativi concorsi i volontari in ferma prefissata di un anno ovvero in rafferma annuale, in servizio o in congedo, in possesso dei requisiti di cui alle lettere a), c), d), e), g), e h), che si sono appena esposti, e degli ulteriori seguenti requisiti: a) idoneità fisio-psico-attitudinale per l'impiego nelle Forze armate in qualità di volontario in servizio permanente; b) età non superiore ai trent'anni compiuti. Anche per questi volontari è prevista la possibilità di accedere, a domanda, alla rafferma. Nel loro caso, però, i periodi sono due ed hanno la durata di due anni. La legge ha poi disciplinato le modalità di reclutamento ed il trattamento economico dei volontari. Per ottenere un adeguato flusso di volontari, al fine di garantire il raggiungimento delle necessarie consistenze organiche, la legge ha riservato ai suddetti volontari, in servizio o in congedo, in possesso dei previsti requisiti, i posti messi annualmente a concorso per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e del Corpo militare della Croce rossa, determinati sulla base di un programma quinquennale, predisposto annualmente da ciascuna amministrazione e

trasmesso al Ministro della difesa entro il 30 settembre. Sono, quindi, dettate norme transitorie sulle consistenze del personale delle Forze armate e sui concorsi per l'accesso alle carriere iniziali appena indicate, e una disciplina particolare per il Corpo delle capitanerie di porto. L'articolo 22 della legge in esame, inoltre, ha conferito al Governo la delega a adottare, entro un anno dalla data d'entrata in vigore, uno o più decreti legislativi, recanti disposizioni correttive e integrative del citato decreto legislativo n. 215 del 2001, per armonizzarne e coordinarne le disposizioni a quanto previsto dalla medesima legge n. 226 del 2004, nel rispetto del principio di invarianza della spesa.

Nell'esercizio della delega il Governo doveva attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'adeguamento delle disposizioni del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e successive modificazioni, in relazione al termine di sospensione del servizio di leva stabilito dall'articolo 1 della presente legge e alle categorie di volontari in ferma prefissata disciplinate dai capi II e III;

b) prevedere le disposizioni in materia di stato giuridico relative alle categorie di volontari in ferma prefissata istituite dalla presente legge, adeguando quelle relative ai volontari in ferma prefissata quadriennale raffermati con le disposizioni previste per il paritetico personale in ferma volontaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge 1° febbraio 1989, n. 53;

c) prevedere l'abrogazione espressa delle disposizioni in contrasto con le disposizioni della legge.

In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 197. Il provvedimento, novellando il decreto legislativo n. 215 del 2001, definisce la figura e lo *status* dei volontari in ferma prefissata; disciplina i volontari in ferma prefissata in servizio, regolandone l'impiego, la libera uscita, i permessi speciali, i giorni festivi, la licenza ordinaria e straordinaria, l'aggiornamento culturale, gli interventi di tutela e sostegno della maternità e paternità; regola l'impiego dei volontari che hanno perso la specifica idoneità fisio-psico-attitudinale richiesta per il reclutamento, in seguito a ferite o lesioni riportate in servizio, pur mantenendo l'idoneità al servizio militare incondizionato; regola la sospensione precauzionale dal servizio ed il collocamento in congedo degli appartenenti alle citate categorie ed istituisce i ruoli d'onore, riservati ai volontari in ferma prefissata riconosciuti permanente-

mente non idonei al servizio militare a causa di particolari mutilazioni o invalidità. Il decreto detta, quindi, le disposizioni in materia di proscioglimento dalla ferma, prevede i casi di perdita del grado, determinati in relazione a circostanze di particolare rilevanza, disciplina i volontari in ferma prefissata quadriennale reclutati nei gruppi sportivi e la documentazione di servizio, prevedendo un nuovo caso di compilazione dei documenti caratteristici dei volontari in ferma prefissata. Reca poi disposizioni relative ai volontari in ferma breve, estendendo a tali volontari la disciplina prevista per i volontari in ferma prefissata, e prevede la possibilità di riammettere alla ferma prefissata i volontari precedentemente prosciolti. Il provvedimento detta ancora norme riguardanti i volontari che in luogo del servizio di leva hanno contratto la ferma di un anno, i crediti formativi riconosciuti dalle università degli studi e le riserve di posti nei concorsi, adeguandoli alle modifiche apportate dal provvedimento. Infine il decreto colma una lacuna della regolamentazione relativa agli ufficiali ausiliari del Corpo della guardia di finanza, che determinava disparità di trattamento rispetto alle corrispondenti categorie di ufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dell'Arma dei carabinieri.

Infine, l'articolo 12-*bis* del citato decreto-legge n. 115 del 2005, introdotto dalla legge di conversione n. 168 del 2005, ha sostituito l'articolo 6 del decreto legislativo 215 del 2001, riguardante la gestione del personale militare in esubero a seguito del processo di professionalizzazione delle Forze armate e della conseguente riduzione degli organici, già novellato dal decreto legislativo n. 236 del 2003 sopra citato. In luogo del transito di tale personale nei ruoli del personale civile dell'amministrazione della difesa e nei ruoli di altre amministrazioni pubbliche, e, in subordine, il collocamento in ausiliaria, l'articolo ha adottato come unico criterio di gestione delle eccedenze il collocamento in ausiliaria a domanda.

Per completezza si segnala che il Parlamento ha appena esaminato lo schema di decreto legislativo correttivo del decreto legislativo n. 197 del 2005 ora descritto, presentato in conformità a quanto disposto dal citato articolo 22, comma 3, della legge n. 226 del 2004. Attraverso una novella al più volte citato decreto legislativo n. 215 del 2001, lo schema disciplina la costituzione della commissione di avanzamento per i volontari in servizio permanente; individua l'autorità che sovrintende alla leva nella direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva; stabilisce le modalità con cui i renitenti appartenenti alle classi 1985 e precedenti possono ottenere la cancellazione della nota di renitenza; prevede che, presso i comuni, le liste

di leva siano gestite in modo da consentirne l'accesso all'amministrazione della difesa, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica; individua gli organi competenti e le attività da svolgere in relazione alla sospensione della leva obbligatoria; stabilisce che avverso le decisioni adottate in materia di leva è ammesso ricorso alla direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva; attribuisce alla direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva, la competenza in materia di annullamento e revoca dei provvedimenti in materia di leva, secondo le disposizioni della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo; disciplina le modalità di divulgazione da parte dei comuni delle informazioni sugli obblighi di iscrizione nelle liste di leva; stabilisce, nell'ambito dei concorsi per il reclutamento dei volontari in forma prefissata, alcune riserve di posti in favore degli allievi presso scuole militari e simili, nonché dei figli di militari deceduti in servizio; riconosce ai volontari in ferma prefissata di un anno la possibilità di essere autorizzati a pernottare presso il domicilio del figlio, del coniuge o del convivente, purché questo si trovi nella sede di servizio; chiarisce la normativa in materia di fruizione di permessi e specifica le cause di proscioglimento anticipato dalla ferma; prevede la soppressione della commissione tecnica interministeriale, superata a seguito delle nuove procedure di reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia, demandandone le attività residuali alla competenza della direzione generale per il personale militare; razionalizza, infine, le disposizioni che consentono agli ufficiali in ferma prefissata di partecipare ai relativi concorsi.

Nelle sedute del 26 e 27 settembre 2006, rispettivamente, la IV Commissione difesa della Camera e la 4ª Commissione difesa del Senato hanno espresso parere favorevole con osservazioni sullo schema di decreto legislativo.

### *Conclusione*

L'analisi svolta nel presente lavoro ha cercato di evidenziare il percorso seguito dalla leva obbligatoria nel nostro Paese ed i motivi e gli eventi che hanno portato alla sua «sospensione». Giunti a questo punto, non si può non accennare, sia pure di volata, alle tante benemerenzze dell'istituto. È innegabile, infatti, che nella sua vita più che secolare la leva ha agito come un potente strumento di educazione, emancipazione, unificazione nazionale e socializzazione tra i giovani. Grazie alla

leva, persone delle più diverse provenienze regionali e di differente estrazione sociale si sono potute conoscere e hanno potuto sviluppare sentimenti di amicizia e solidarietà, apprezzando i diversi luoghi e le diverse culture del paese, e maturando i principi di base dell'educazione civica. Nel 1863 il Ministro della guerra dispose la vaccinazione antivaiole di tutti gli iscritti alla leva militare e del personale civile presente nelle caserme: era la prima vaccinazione di massa. Gli uffici di leva ed i gruppi selettori, nel valutare l'idoneità psicofisica e le attitudini dei coscritti, hanno effettuato un prezioso *screening* sanitario ed un rilevamento statistico su tutta la popolazione maschile che hanno permesso di seguire lo sviluppo della prestanza fisica e della salute delle nuove generazioni, accumulando dati preziosi per la ricerca medica, soprattutto nel campo della prevenzione. Il servizio militare ha anche migliorato le condizioni di salute degli arruolati, attraverso un'alimentazione sana, l'igiene e la pulizia, le cure mediche, le abitudini regolari e l'allenamento psicofisico. Sotto il profilo educativo, è stato svolto un enorme lavoro nella lotta all'analfabetismo, attraverso l'attività scolastica tenuta nelle caserme per consentire a tutti di conseguire almeno la licenza elementare. Infine, grazie alla preparazione acquisita, è stato possibile accedere più facilmente al mondo del lavoro: si pensi, in particolare, agli impieghi nell'aviazione civile o nell'ambito delle Ferrovie dello Stato, del trasporto pubblico, in generale, e nelle grandi imprese <sup>(39)</sup>.

Tutti questi meriti brevemente ricordati non tolgono che lo sviluppo storico e l'evoluzione della coscienza sociale abbiano portato ad avvertire come parzialmente superato, nei termini descritti nel presente lavoro, il ricorso generalizzato alla coscrizione obbligatoria. Pur con i dubbi che si sono esposti nel paragrafo relativo alle questioni di costituzionalità, questo processo appare ormai irreversibile, anche in considerazione dell'esperienza maturata dai paesi con cui, per cultura o per l'appartenenza alle medesime organizzazioni internazionali, più stretti sono i contatti e la collaborazione anche sul piano militare.

Note

(<sup>1</sup>) Cfr. MATTESI G., «La sospensione della leva nelle Forze Armate», in *Informazioni della Difesa*, n. 2/2001, p. 17; FERRARI G. (a cura di), con la supervisione del prof. OLIVA G., *L'Esercito italiano e la leva*, opuscolo edito dallo stato maggiore dell'esercito, Stabilimento grafico militare di Gaeta 2005, p. 5.

(<sup>2</sup>) Cfr. FERRARI G. - OLIVA G., *op. cit.*, p. 5 ss.

(<sup>3</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 6.

(<sup>4</sup>) Cfr. CERBO G., «La leva se ne va», in *Rivista militare*, n. 1/2005, p. 95.

(<sup>5</sup>) Cfr. CERBO G., *Ibidem*; Nota storica «La sospensione della ferma di leva», in *Informazioni della Difesa*, n. 4/2004, p. 31.

(<sup>6</sup>) Cfr. MATTESI G., *op. cit.*, p. 17.

(<sup>7</sup>) Cfr. CERBO G., *op. cit.*, p. 95.

(<sup>8</sup>) Cfr. FERRARI G. - OLIVA G., *op. cit.*, p. 9.

(<sup>9</sup>) Cfr. SEMPRINI L., «Leva addio», in *Rivista militare*, n. 1/2001, p. 67.

(<sup>10</sup>) Cfr. CERBO G., *op. cit.*, p. 96; Nota storica *cit.*, p. 31.

(<sup>11</sup>) Cfr. FERRARI G. - OLIVA G., *op. cit.*, p. 13 ss.

(<sup>12</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 17.

(<sup>13</sup>) Cfr. SEMPRINI L., *op. cit.*, p. 68.

(<sup>14</sup>) Cfr. ILARI V. - BATTISTELLI P., *Storia del servizio militare in Italia*, vol. secondo, Il terzo dopoguerra (1991-2001), edito dal Centro militare di studi strategici, 2004, p. 17.

(<sup>15</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 17 ss.

(<sup>16</sup>) Cfr. MATTESI G., *op. cit.*, p. 17; FERRARI G. - OLIVA G., *op. cit.*, p. 17.

(<sup>17</sup>) Cfr. SEMPRINI L., *op. cit.*, p. 69.

(<sup>18</sup>) Cfr. ILARI V. - BATTISTELLI P., *op. cit.*, p. 18.

(<sup>19</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 14, 16 e 19.

(<sup>20</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 19.

(<sup>21</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 20.

(<sup>22</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 15.

(<sup>23</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 21 ss.

(<sup>24</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 22-42.

(<sup>25</sup>) Cfr. *Libro Bianco della Difesa 2002*, pp. 7, 11.

(<sup>26</sup>) Cfr. ILARI V. - BATTISTELLI P., *op. cit.*, p. 7.

(<sup>27</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 23 ss.

(<sup>28</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 34 ss.

(<sup>29</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 44-49.

(<sup>30</sup>) Il decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, recante «Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, a norma dell'articolo 1, comma 97, della L. 23 dicembre 1996, n. 662».

(<sup>31</sup>) Cfr. PIZZOLATO F., «Servizio militare professionale e Costituzione», in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 4, dicembre 2002, pp. 771, 773 ss.

(<sup>32</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 775, nota 14.

(<sup>33</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 775 ss., 779 ss.

(<sup>34</sup>) Cfr. *Ivi*, p. 782 ss.

(<sup>35</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 784-786.

(<sup>36</sup>) Cfr. DI PAOLA G., «Le Forze armate e le sfide della trasformazione», in *Affari Esteri*, anno XXXVIII - n. 149, inverno 2006, p. 101 ss.

(<sup>37</sup>) Cfr. *Ivi*, pp. 103-105.

(<sup>38</sup>) Si ricorda che l'articolo 3, comma 4, della legge n. 331 del 2000 aveva delegato il Governo ad adottare, entro un anno dall'emanazione del decreto legislativo attuativo della delega contenuta nel comma 1 del medesimo articolo, cioè il citato D.Lgs. n. 215 del 2001, uno o più decreti legislativi correttivi e modificativi, nel rispetto dei medesimi criteri di delega di cui al comma appena citato. Il termine in questione è stato poi differito al 31 luglio 2003 dall'articolo 31 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante «Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione».

(<sup>39</sup>) Cfr. SEMPRINI L., *op. cit.*, pp. 69-71; FERRARI G. - OLIVA G., *op. cit.*, p. 3.

*Professionalità di stenografia*



## Ferdinando Fabi

### *Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione*

L'attività di resocontazione all'interno e all'esterno della Camera dei deputati; Strumenti a supporto dell'attività di rendicontazione; a) Personal computer fissi o portatili; b) Programmi di editing di ultima generazione; c) Programmi di riconoscimento vocale; d) Registratori analogici e digitali; e) Software di gestione dei files della registrazione digitale; f) Supporti per l'archiviazione; g) Scanner e software OCR; La stenografia; Conclusioni.

### *L'attività di resocontazione all'interno e all'esterno della Camera dei deputati*

Negli ultimi anni lo scenario della strumentazione a supporto della resocontazione e delle modalità con cui quest'attività viene svolta all'interno della Camera dei deputati è totalmente cambiato, rispetto al 1° gennaio 1975 <sup>(1)</sup>. In primo luogo allora non esisteva alcuna strumentazione informatica, ma soltanto carta, penna o matita, macchine da scrivere meccaniche e collaboratrici a cui dettare. Si ha la netta sensazione che la situazione attuale – che verrà descritta nel prosieguo – non sia un punto di approdo, bensì di partenza verso ulteriori e decisive innovazioni, tutte tendenti a velocizzare la creazione del prodotto intermedio e soprattutto di quello finale, il resoconto – sommario o integrale – in edizione definitiva, a rendere meno gravoso tutto il processo, ad aumentare la produttività e a ridurre i costi.

La sensazione di essere in un punto di passaggio sarà certamente avvalorata da quanto sarà esposto per quanto concerne sia lo stato dell'arte delle strumentazioni tecniche e dei programmi informatici che possono già essere proficuamente utilizzati, sia le prospettive che si aprono nell'immediato futuro e a cui nel 1975 era addirittura difficile pensare.

È infatti in corso da più di un decennio una fase di sviluppo parallelo dell'hardware e del software, con una progressione che è diventata addirittura geometrica. È sufficiente osservare che rispetto ad un desktop di quindici anni fa oggi un comune palmare è enormemente più veloce e ha maggiori capacità di archiviazione di dati, oltre che un più ampio numero di programmi, quindi può compiere un maggior numero di operazioni.

Le modalità attraverso le quali veniva allora svolta l'attività di resocontazione sono ben descritte in una tesina di verifica («Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare») del novembre 1982 del dottor Filistrucchi:

Oggi il consigliere stenografo, tornato dall'Aula con il suo stenoscritto, rilegge, elabora e detta il testo in chiaro ad una dattilografa, le 6-7 copie scritte a macchina vengono diligentemente collazionate a mano e affrontano il lungo cammino verso la pubblicazione: revisione dell'oratore, revisione ad opera del Servizio Resoconti, consegna alla tipografia, preparazione di una bozza, stampa di una edizione non definitiva, ulteriore esame da parte dei consiglieri del Servizio Resoconti, ritorno in tipografia, introduzione delle correzioni necessarie, stampa dell'edizione definitiva. Ciascuna di queste fasi comporta necessariamente un continuo andirivieni di fogli di carta, il sovrapporsi di correzioni con inchiostri di vario colore, un ragguardevole impegno per un notevole numero di dipendenti: in una parola, molto tempo e molto denaro.

Occorre aggiungere che il resoconto dell'Assemblea nella notte veniva composto in tipografia con il piombo, quindi doveva essere nuovamente digitato; che dopo la stampa dell'edizione non definitiva in tipografia occorreva procedere alla revisione delle bozze; che, infine, se una correzione comportava il rifacimento di una pagina o più di caratteri di piombo, il costo saliva rapidamente a milioni di vecchie lire.

*Mutatis mutandis*, le stesse procedure erano in atto nelle Commissioni parlamentari, dove però, salvo rare eccezioni di simultanee, il resoconto in edizione provvisoria non veniva pubblicato il giorno successivo a quello della seduta come per l'Assemblea, a causa dell'inadeguatezza dell'organico (il numero degli stenografi, in gran parte a condizioni speciali, era inferiore al numero delle Commissioni, considerando non soltanto quelle permanenti, ma anche quelle bicamerali). A partire dalla X legislatura i tempi di pubblicazione dei resoconti stenografici delle Commissioni si ridussero dalla media di sei mesi a dieci-quindici giorni dalla data di svolgimento delle sedute.

In quel periodo, in sostanza, dovendo scrivere su preziose «battute» dattilografiche composte a mano dalle collaboratrici sovrapponendo fogli di carta da minuta e di carta carbone, con un lavoro quindi noioso, banale e ripetitivo, non si poteva correre il rischio di sprecarle e d'altra parte, una volta dettata e scritta una pagina di un resoconto, era possibile apportarvi delle correzioni soltanto coprendolo con le antiestetiche X e la revisione era possibile soltanto su carta: per forza di cose il testo veniva preventivamente elaborato sulla striscia stenografica oppure al momento della dettatura.

Era in definitiva un procedimento necessariamente lento, ma finalizzato a rendere per quanto possibile meno ampia e incisiva la fase di revisione. È evidente dunque che la filosofia di base era profondamente diversa rispetto a quella attuale, perché ora è possibile effettuare tutte le correzioni e le revisioni necessarie a video, procedere quindi al controllo ortografico, pervenendo in conclusione ad un testo definitivo, che a quel punto può essere formattato come si vuole, inviato all'utente finale e stampato senza che debba essere nuovamente digitato.

Nel luglio del 1987 avvenne la prima grande trasformazione: fu installato un server IBM AS 400 con molti terminali video e una stampante unica. Anche allora sembrò una innovazione tale, da far pensare che si trattasse di un punto di arrivo. In realtà era iniziata la rivoluzione dell'informatica, che avrebbe inciso sul settore della resocontazione forse più profondamente che in altri. Nel 1998, come si evince dalla *Relazione sullo stato dell'Amministrazione*, tale server fu sostituito da un sistema di personal in rete.

Con questo nuovo strumento nelle varie postazioni era finalmente e per la prima volta possibile svolgere le funzioni di word processing, che saranno via via sempre più potenziate e affinate con l'avvento dei personal computer, nella pressoché totalità dei quali sono ora installati i programmi di *Office* della Microsoft. Inoltre, si evitò subito che il resoconto stenografico dell'Assemblea nella notte fosse nuovamente digitato, per poter essere pubblicato il giorno successivo, perché fu possibile trasferire il testo prima per mezzo di dischi, poi direttamente con un cavo che collegava l'AS400 alla tipografia.

Allo stato attuale non c'è ragione alcuna perché non sia eliminata la fase di correzione delle bozze e perché nelle fasi intermedie la carta non scompaia totalmente da qualsiasi ufficio che produce resoconti (a meno che non ci sia la necessità di procedere ad una pubblicazione immediata e limitata dei lavori parlamentari anche su carta stampata, come avviene per l'Assemblea e le Commissioni): infatti tutte le correzioni fino all'edizione definitiva possono essere effettuate esclusivamente a video, prima che il testo sia inviato in tipografia, senza complicare ulteriormente – e rendere quindi più costose – procedure che sono già complesse di per sé.

### *Strumenti a supporto dell'attività di resocontazione*

Gli strumenti tecnici e informatici correntemente adoperati in un ufficio che produce resoconti sono: personal computer/notebook;

programmi di editing di ultima generazione; programmi di riconoscimento vocale; registratori analogici e digitali; software di gestione dei files digitali; supporti per l'archiviazione (floppy disk, Iomega Zip, pen drive, CD, DVD, dischi rigidi esterni), scanner con relativi software OCR; stenografia.

*a) Personal computer fissi o portatili*

Nella scelta di un computer che dovrà essere utilizzato per la redazione di resoconti uno degli elementi più importanti è costituito, oltre che da un processore molto veloce, dalla memoria RAM (Random access memory), cioè quella che non è utilizzata per archiviare i dati, ma per gestire i programmi in esecuzione. Tale memoria deve essere molto ampia, almeno di un gigabyte (per la verità, può essere integrata anche successivamente, con un'operazione tecnicamente molto agevole e poco costosa per i desktop, più onerosa per i portatili: è sufficiente inserire un banco di memoria nell'apposito alloggiamento oppure sostituire quelli esistenti con altri più capienti), altrimenti si correrebbe il rischio di blocchi o di interruzioni automatiche della dettatura durante l'uso di programmi di riconoscimento vocale (che, oltre ad essere famelici di memoria RAM, richiedono una grande potenza del processore), anche e soprattutto quando contestualmente occorre tenere aperti i programmi di gestione dei files della registrazione digitale.

Una memoria RAM ampia consente infatti di aprire contemporaneamente numerosi programmi e rende più fluido il funzionamento di un computer, esaltandone le prestazioni. Infine, sulla base dell'esperienza, è possibile sostenere che nell'uso di programmi di riconoscimento vocale anche la precisione, oltre che la velocità di trascrizione, aumenti parallelamente all'aumento della potenza del processore.

Un elemento importante è costituito anche dal numero delle porte USB (Universal serial bus), che debbono essere almeno quattro (oppure occorre dotarsi di un moltiplicatore di porte) perché quasi tutti i collegamenti con apparecchiature esterne (stampanti, macchine fotografiche, registratori digitali, mouse digitali e non, dischi rigidi esterni, pen drive) avvengono ormai per questa via.

I computer portatili sono ormai di uso generalizzato, perché, pur assicurando una maggiore maneggevolezza, conseguentemente una maggiore elasticità di impiego, quanto a potenza e prestazioni non hanno nulla da invidiare rispetto ai computer fissi, mentre i prezzi non differiscono

molto da quelli di questi ultimi. Essi sono poi insostituibili nella resocontazione di congressi e convegni. Sarebbero peraltro molto utili per i documentaristi, i quali spesso debbono cambiare postazione, quando sono chiamati a lavorare in Assemblea dalle Commissioni e viceversa: invece che tenere più computer fissi di riserva, intasati da molti profili vocali, ognuno in questi casi potrebbe portare con sé il portatile assegnato.

Inoltre, gli stessi portatili potrebbero rivelarsi molto utili per i documentaristi addetti alle Commissioni, perché potrebbero essere utilizzati per redigere la «camicia» o «scaletta» <sup>(2)</sup> durante lo svolgimento della seduta e non rinviare questa operazione ad un momento successivo; inoltre in futuro sempre con questo strumento e senza doversi muovere dalla loro postazione potrebbero inviare i files della registrazione digitale alla ditta esterna per la prima trascrizione, nel caso in cui continuasse questo rapporto di collaborazione, finalizzato all'utilizzo di nuove tecnologie, applicate all'attività di resocontazione e non ancora disponibili all'interno della Camera dei deputati all'epoca in cui è stato conferito tale incarico.

È molto interessante il portatile che è stato assegnato in via sperimentale allo scrivente, perché, oltre ad essere dotato di un processore di ultima generazione e di una sufficientemente ampia memoria RAM, ha delle caratteristiche veramente peculiari, che lo rendono particolarmente idoneo per l'archiviazione di dati sensibili: innanzitutto ha una doppia password, perché prima di digitare quella usuale occorre passare lentamente l'indice su un visore e si può procedere oltre soltanto dopo che sia stata riconosciuta l'impronta digitale; ha, oltre al disco rigido usuale e al lettore di CD e DVD, un secondo disco rigido rimuovibile, che quindi può essere estratto alla fine del lavoro e collocato in cassaforte; ha in dotazione un software, che permette di crittografare files e cartelle; all'interno del disco rigido è stata poi operata una ripartizione, creando un disco X apribile e utilizzabile da un unico utente, sempre con la doppia chiave dell'impronta digitale e della password; ha in dotazione anche il programma di riconoscimento vocale *ViaVoice 10.0*, integrato dal DLPC (Dizionario di lessico parlamentare in continuo) della Camera dei deputati; è corredato, infine, da un accessorio molto importante, la stenoma-sk, di cui si tratterà in seguito, oltre che di un pen drive.

#### *b) Programmi di editing di ultima generazione*

L'adozione del pacchetto dei programmi di *Office*, in cui è incluso *Word*, è pressoché generale, tanto che sia i desktop, sia i portatili sono

venduti con questi programmi già installati. *Word 2003* consente operazioni di editing molto sofisticate ed è ormai entrato nell'uso comune: non è concepibile un ufficio, anche se di dimensioni modeste, in cui qualcuno non sappia utilizzarlo con una certa dimestichezza. Esso però è stato creato e si è evoluto tenendo conto delle esigenze più disparate di utenti disseminati in tutto il mondo.

Nell'attività di redazione di un resoconto, ma non solo, occorre prestare attenzione a disinserire l'opzione di correzione automatica degli errori durante la digitazione. Ovviamente se per scrivere direttamente su *Word* si adoperava un programma di riconoscimento vocale questo discorso è valido soltanto nel caso in cui si introducano correzioni con la tastiera, perché attraverso il riconoscimento non si ottengono parole sbagliate dal punto di vista ortografico, a meno che non siano state erroneamente inserite nel data base.

Infatti nella correzione automatica *Word* si basa sul vocabolario – per la verità, molto povero – che ha al proprio interno e se si digita un vocabolo in esso non compreso, questo viene considerato alla stregua di un errore e modificato in quello che più si avvicina. È così avvenuto per esempio che siano arrivate all'attenzione di un organismo di rilevanza costituzionale pratiche «segregate» anziché «segretate». Si tratta di correzioni subdole, perché il termine inserito in sostituzione è in genere dello stesso numero di lettere e di sillabe rispetto a quello digitato, a cui somiglia molto anche dal punto di vista fonetico. Per queste ragioni le correzioni introdotte erroneamente dal computer, mantenendo attiva questa opzione, sfuggono in genere anche alla revisione più attenta.

È opportuno invece effettuare alla fine, come ultima operazione prima della consegna di un resoconto, il controllo ortografico del testo cliccando sul tasto F7, perché allora compare una finestra di dialogo che consente non solo di controllare tutte le operazioni e di compiere le scelte più opportune (se necessario collegandosi rapidamente alla rete per verificare il significato e la grafia esatti di un vocabolo, magari straniero), senza lasciare alcun margine di discrezionalità al programma, ma anche di arricchire il vocabolario di *Word*, che è diverso e distinto rispetto a quello del programma di riconoscimento vocale, adattandolo alle esigenze specifiche del lavoro che si svolge.

Una potenzialità di *Word*, poi, è sconosciuta ai più. È possibile redigere automaticamente l'indice di un resoconto, un'operazione altrimenti complessa e noiosa. È sufficiente «marcare» ciò che si vuole sia inserito, per veder comparire alla fine, con un paio di click, un indice con i link verso le pagine corrispondenti. I resoconti pubblicati su [www.camera.it](http://www.camera.it)

hanno già questa caratteristica, ma tutti i resoconti dovrebbero partire così già dalla fase iniziale, perché questo sarebbe molto utile in fase di revisione o di consultazione. Un indice siffatto potrebbe poi essere aggiornato in ogni momento, anche se a seguito della revisione fossero modificati non soltanto l'ordine e il numero delle pagine, ma anche i testi da inserire nell'indice.

Un'altra funzione non sempre utilizzata è quella che dà la possibilità di zoomare il testo, nel senso di visualizzarlo per l'intera larghezza del monitor, a prescindere dalla formattazione scelta. In altri termini, anche se sia stato scelto il corpo 10 di un determinato carattere e se siano stati fissati margini molto ampi, con alcuni semplici comandi il computer visualizzerà il testo e soltanto questo per tutta la larghezza della pagina, per cui i caratteri appariranno comunque molto grandi: questo agevola moltissimo nella fase di revisione e di individuazione degli errori.

*Word* consente anche di visualizzare le correzioni introdotte nelle varie fasi della revisione e di risalire così all'autore delle stesse.

### *c) Programmi di riconoscimento vocale*

Insieme ai programmi di word processing, hanno inciso in maniera decisiva sulle modalità di resocontazione quelli che consentono di riconoscere la voce, trasformandola istantaneamente nei corrispondenti caratteri grafici.

Questi programmi sono stati commercializzati a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, ma le prime edizioni erano veramente primitive perché le percentuali di errore erano elevatissime. Del resto, non si poteva pretendere di più, perché, tenendo conto dello sviluppo dell'hardware in quel periodo e delle ridotte potenzialità di calcolo che esso conseguentemente offriva, non era possibile installare e far girare programmi complessi e sofisticati come quelli attuali. In definitiva il tempo occorrente per effettuare le correzioni degli errori era superiore a quello necessario per digitare alla tastiera.

Dall'edizione del *ViaVoice* IBM del 1998 e poi con la *Millennium Edition* il rapporto si è invertito e con le edizioni successive, fino al *ViaVoice release 10.0*, si è sempre più spostato a favore del riconoscimento vocale rispetto alla digitazione. Analoga rapida evoluzione ha avuto un altro programma di riconoscimento vocale, il *Dragon* della Scansoft.

In proposito non può essere considerato del tutto assiomatico quanto riportato sul sito Intranet della Camera dei deputati, più precisamen-

te nel *Notiziario d'informatica*, cioè che la *release 10.0* del *ViaVoice* sia il prodotto migliore in commercio: sulla base di una esperienza di lavoro comparata su entrambi i programmi si può anzi sostenere che quanto a prestazioni, velocità e percentuali di riconoscimento, il *Dragon preferred 8.10SP1* (e a maggior ragione il *Dragon 9.0*) sia da preferire rispetto al *ViaVoice 10.0*, per le ragioni che saranno esposte.

Si tratta di programmi che si somigliano molto quanto a funzioni. Essi richiedono computer dotati di un processore molto potente (da Pentium 4 o equivalente in su, meglio se a 64 bit) e di una consistente memoria RAM, oltre che di una scheda audio adeguata. È comunque possibile ovviare a quest'ultimo requisito adottando una cuffia digitale, che ha una scheda audio incorporata e quindi trasforma direttamente il segnale audio in digitale prima che entri nel computer attraverso la porta USB (Universal serial bus) oppure dotandosi di un adattatore, che trasforma qualsiasi cuffia analogica in cuffia digitale. Come già detto, è anche possibile adeguare la memoria RAM di qualsiasi computer, con un costo modico.

Entrambi i programmi consentono ovviamente di effettuare il controllo delle impostazioni audio, cioè di controllare i parametri di immissione del segnale audio all'interno del computer. È una funzione molto importante, a cui occorre ricorrere, oltre che ovviamente in fase di prima installazione del programma, anche in tutte le occasioni in cui siano per qualche ragione modificati i parametri precedenti (sostituzione della cuffia, dettatura in ambienti diversi rispetto a quelli usuali, eccetera). Attraverso questa procedura di controllo delle impostazioni audio occorre, magari con opportuni aggiustamenti, fare in modo che l'immissione avvenga alle condizioni ottimali, altrimenti sarebbe inutile cominciare a dettare: il programma non funzionerebbe o funzionerebbe molto male.

Nel setup audio si riscontra una prima differenza fra i due programmi.

Nel *ViaVoice* è richiesto un unico test per accertare ed eventualmente adattare il volume dell'audio e la qualità del medesimo. A conclusione dei test richiesti, deve apparire una giudizio di «eccellente»: se questo non avviene si è in presenza di qualche malfunzionamento della cuffia o della scheda audio, oppure la posizione del microfono non è corretta: in ogni caso, si tratta di una disfunzione che occorre individuare e rimuovere, se non ci si vuole accontentare di una decodificazione della voce costellata di errori.

Nel *Dragon Preferred 8.10SP1*, ora nel *Dragon 9.0*, invece, si effettua prima il test per accertare i parametri relativi al volume e successiva-

mente quelli riguardanti la qualità e la purezza del segnale di entrata. Quest'ultimo test è utile anche per comprendere la maggiore o minore funzionalità del tipo di cuffia e della scheda audio in uso, perché si conclude con un indice numerico.

Dalle verifiche effettuate nell'ambito di questo controllo sulla qualità audio è stato possibile stilare una graduatoria fra le stenomask e le cuffie prese in considerazione: *Stenomask CEDAT*, *Stenomask Silencer della Talk Technologies Inc.*, *Stenomask Martelel Electronics*, cuffia digitale *Plantronics DSP400*, cuffia cordless *GN9330 USB*, cuffie analogiche *Beyerdynamic*, *HS60 Creative*, *ANC 750 Andrea Electronics* (CEDAT) sono state gradite rispettivamente con il punteggio di 32, 32, 32, 23, 22, 22, 22 e 20. Da questo si evince che il segnale inviato dalle tre stenomask è nitido e molto forte, per cui usandole è possibile, anzi è consigliato, dettare con un volume di voce molto basso, il che rende l'operazione meno faticosa.

Questi indici non cambiano sostanzialmente se le tre stenomask e le cuffie *Beyerdynamic*, *HS60 Creative* e *ANC 750 Andrea Electronics* – tutte analogiche – sono preventivamente inserite nell'adattatore USB *Andrea Electronics* e trasformate così in cuffie digitali.

La cuffia *ANC 750* però sul *ViaVoice 10.0* installato nel portatile IBM citato non dà alcun segnale audio se non si provvede a corredarla dell'apposito scomodissimo converter, che ne amplifica il segnale, o a trasformarla in digitale per mezzo dell'adattatore USB.

Durante la dettatura occorre prestare costantemente attenzione a che l'indice del volume non vada mai in rosso, altrimenti occorrerà diminuire il volume della dettatura stessa o allontanare il microfono dalla bocca. Del resto, il microfono di dettatura non deve essere posizionato molto vicino a quest'ultima, per evitare le interferenze dovute al respiro. Questo discorso non è valido ovviamente per le stenomask, perché usandole viene spontaneo respirare con il naso.

Entrambi i programmi consentono che la dettatura avvenga in *Wordpad* – un programma di word processing molto semplice – oppure direttamente in *Word* o nell'applicazione in uso, ad esempio *Outlook*. Nella stesura di resoconti è preferibile effettuare l'operazione di dettatura (scegliendo il corpo 18, altrimenti i caratteri risulteranno molto piccoli) e di prima correzione degli errori in *Wordpad*, i cui files sono salvati con estensione .rtf e sono quindi apribili e leggibili attraverso i programmi *Microsoft*, *Mcintosh* e *Linux*, mentre quella di revisione vera e propria dovrà avvenire necessariamente in *Word*: procedendo in questo modo si eviterà l'uso contemporaneo di tre programmi molto pesanti, rendendo

così il tutto più fluido. È evidente che una lettera o una relazione possono invece essere dettati direttamente in *Word*.

Entrambi i programmi consentono di arricchire il vocabolario esistente nel data base e di adattarlo alle esigenze peculiari di un ente o di un organismo. In pratica sono dotati di una funzione che si attiva ad un certo punto delle procedure di installazione (può esserlo anche successivamente, quando se ne ravvisi la necessità): il programma va allora a cercare e ad analizzare i documenti con estensione .doc, cioè formattati, o .txt, cioè di testo, contenuti in qualsiasi supporto delle risorse (disco rigido, floppy, pen drive, Iomega Zip, CD, DVD), quindi ad individuare i vocaboli che non sono contenuti nel data base interno.

A conclusione di questa operazione, che non è eccessivamente lunga quanto a tempi se il processore è veloce, il computer chiede di poter aggiungere le parole «nuove» nel vocabolario personale: è cosa buona e giusta che lo chieda, perché in questa operazione delicatissima potrebbero essere immessi vocaboli con una grafia errata, che per tale ragione il programma considera «nuovi», quindi occorre effettuare un controllo molto stringente e deselezionare i vocaboli con grafia errata prima di dare il consenso all'operazione. Questa può essere effettuata in qualsiasi momento, ma deve esserlo soprattutto in fase di prima installazione del programma, in modo che il vocabolario disponibile sia subito il più esteso e contenga i vocaboli statisticamente più usati nell'ambiente in cui si opera.

Con il progetto *Cameravox* è stato invece ampliato e adattato alla peculiare attività di resocontazione da svolgere nell'ambito della Camera dei deputati il vocabolario di base, in modo che indistintamente tutti coloro i quali operano con programmi di riconoscimento vocale potessero usufruire di un vocabolario più ampio, a prescindere dalla minuziosità e dalla correttezza delle procedure di installazione del programma, che peraltro avvengono altrove.

L'arricchimento del vocabolario personale è un'operazione che comunemente avviene in tutti gli ambienti. Durante l'attività esterna questa operazione è avvenuta facendo «leggere» al programma tutti i files fino a quel punto prodotti e usufruendo di una ricerca dell'Accademia Aliprandi di Firenze, che sulla base dei resoconti di una legislatura aveva creato un dizionario delle frequenze in ambito parlamentare. Nel mese di aprile, in vista dell'attività di resocontazione da svolgere presso gli organi collegiali, sono stati sottoposti al programma di riconoscimento vocale *Dragon* i files di tutte le riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo della XIV legislatura ed è stato dunque realizzato in non più

di quindici minuti un vocabolario ancora più specialistico, un *OrganicolligialiVox*. In questo modo non si è avuta alcuna variazione nelle *performances* del programma di riconoscimento vocale, pur dovendo repentinamente trascrivere testi composti da vocaboli molto diversi rispetto a quelli normalmente usati fino a quel momento.

Entrambi i programmi consentono di gestire il vocabolario, nel senso che in ogni momento è possibile visualizzarlo, per effettuare i necessari controlli, per sopprimere o aggiungere singoli vocaboli o gruppi di vocaboli.

Entrambi i programmi comprendono che alcuni suoni non sono parole, ma comandi e li eseguono. Ad esempio, se uno detta «a capo», il cursore si sposta immediatamente su una nuova riga, ma se si detta «venire a capo», questa espressione sarà scritta per esteso perché statisticamente molte volte dopo «venire» si pronunciano le parole «a capo». Questi comandi sono pressoché identici in entrambi i programmi, le differenze sono veramente marginali.

La gamma dei comandi è molto estesa, ma normalmente si fa ricorso soltanto a quelli comunemente usati nella dettatura. Una gamma di comandi estesa consente però che i programmi di riconoscimento vocale possano essere utilizzati appieno anche da persone diversamente abili, perché alcuni di questi comandi servono a governare il mouse o ad introdurre la formattazione voluta.

Entrambi i programmi consentono che sullo stesso computer siano creati profili vocali di più utenti. Occorrerà però stare molto attenti, all'inizio della dettatura, a che il profilo vocale attivato corrisponda esattamente a quello della persona che effettua la dettatura, altrimenti la trascrizione diventerà molto lenta e molto, molto imprecisa.

È questo il limite attuale dei programmi di riconoscimento vocale, cioè quello di riconoscere soltanto la voce di un utente per volta, ma forse, come si illustrerà in seguito, esiste già la possibilità di aggirare questo ostacolo ai fini della resocontazione.

Entrambi i programmi consentono che le correzioni siano effettuate con la voce, selezionando preventivamente le parole da correggere e dettandole nuovamente; oppure attraverso una finestra di correzione in cui sono indicate fino a dieci opzioni (nel 90 per cento dei casi in queste è compresa la parola realmente dettata ed è sufficiente cliccarvi sopra, perché la correzione sia immediatamente effettuata); oppure, infine, con la tastiera.

Nel *Dragon* – e questa è una seconda differenza – è indifferente che si ricorra alla finestra di correzione o si digiti, il sistema apprenderà

comunque il vocabolo nuovo, mentre con il *ViaVoice release 10.0* l'apprendimento avviene soltanto attraverso l'apposita finestra di dialogo.

Quando si trova un vocabolo completamente nuovo, cioè non compreso sia nel vocabolario generale, sia in quello personale, entrambi i programmi chiedono che sia dettato, per acquisire anche la registrazione del suono e inserirla nel data base. In questi casi il *Dragon* chiede che sia dettato il nuovo vocabolo e quello che era stato trascritto erroneamente in prima battuta. In altri termini, nel momento in cui è stato dettato *e-government*, il *Dragon*, non conoscendo quel termine, ha scritto «il governo amante»: in fase di addestramento ha chiesto però che fossero dettate in sequenza entrambe le espressioni, in modo di archiviare la pronuncia esatta di ognuna di esse e di non confondersi più.

I due programmi di riconoscimento vocale funzionano meglio, sono più precisi e più veloci, se la cuffia utilizzata per dettare è adeguata. La cuffia è un supporto che assume una importanza fondamentale, perché la precisione e la velocità di trasformazione della voce in un testo dipendono anche dalla purezza del segnale di input. In proposito si può certamente affermare che la cuffia *Andrea ANC 750* in dotazione è ottima, ma altrettanto certamente che non è la migliore sul mercato. Questo attualmente è in crescita e la varietà delle cuffie offerte è praticamente infinita perché esse sono un accessorio indispensabile per l'uso della tecnologia VoIP (acronimo di *Voice over IP*, cioè voce tramite protocollo Internet), che è attualmente in notevole espansione in quanto consente di telefonare o addirittura di videotelefonare gratuitamente anche all'estero attraverso la rete: in genere le cuffie usate per questa tecnologia sono idonee anche per il riconoscimento vocale. Esistono in commercio anche cuffie cordless o bluetooth, che consentono di dettare al computer senza essere collegati a quest'ultimo con un filo.

È molto importante individuare una cuffia che faciliti le condizioni di lavoro dei documentaristi, che garantisca cioè un buon segnale sia nell'ascolto, sia nella dettatura. È evidente che tutto questo si riflette in una maggiore precisione nel funzionamento del programma di riconoscimento vocale, il che è essenziale soprattutto in Assemblea, perché, se si debbono effettuare molte correzioni, si rischia di saltare il turno successivo e si lavora comunque in condizioni di stress da catena di montaggio. La cuffia deve consentire per quanto possibile di ascoltare e di dettare contemporaneamente, evitando di interrompere continuamente l'ascolto della registrazione per dettare le sei o sette parole ascoltate, per poi riprendere l'ascolto e così via all'infinito. È necessario cioè che essa sia tale da isolare il più possibile i padiglioni auricolari, in modo che non

si producano interferenze – o quanto meno se ne producano di minori – fra l'operazione di ascolto e quella di dettatura.

A questo requisito rispondono tutte e tre le stenomask, perché in questo caso l'ascolto deve avvenire con un auricolare a parte, nonché le cuffie *Beyerdynamic* (tedesca) e *HS-600 Creative*.

Quanto a velocità e precisione nella trascrizione risultati veramente ottimi si ottengono proprio con le stenomask, in pratica un imbuto dentro il quale si detta. L'effetto estetico non è certamente dei migliori, è difficile stabilire se sia peggiore rispetto a quello dei box dentro i quali lavorano i documentaristi: queste maschere – diffusissime negli Stati Uniti e in Canada – svolgono la stessa funzione di evitare interferenze da e verso l'esterno mentre si detta, ma hanno ovviamente un costo enormemente inferiore rispetto ai box in questione.

I due programmi sono differenti per alcuni altri aspetti. Innanzitutto il *ViaVoice 10.0* alla fine della dettatura e della revisione, prima della chiusura del documento, fa comparire una finestra di dialogo in cui elenca le parole nuove che sono state dettate, quindi chiede se debbano essere selezionate tutte e inserite nel vocabolario personale. A quel punto il resocontista effettua i necessari controlli, onde evitare che sia inserito qualche vocabolo scritto non correttamente magari in sede di prima revisione e per questo considerato «nuovo» dal programma, poi seleziona i vocaboli da inserire e attraverso l'invio porta a conclusione questa operazione di arricchimento del proprio vocabolario personale. Può accadere che il programma chieda di pronunciare nuovamente qualche vocabolo totalmente nuovo per il proprio data base.

Tutta questa procedura nel *Dragon* è estremamente semplificata perché, come già evidenziato, avviene automaticamente durante la fase di correzione, a prescindere dal fatto che questa sia effettuata attraverso la finestra di dialogo o la semplice digitazione.

Il *ViaVoice 10.0* alla fine della dettatura, nel momento in cui il resocontista salva il documento, chiede se debba essere salvata anche la registrazione vocale sottostante. Questa registrazione – effettuata da entrambi i programmi – consente in ogni momento di selezionare uno o più vocaboli e di risentire il segmento di dettatura esattamente corrispondente, quindi è molto utile per dissipare dubbi circa l'esatto tenore del testo dettato. La finestra di correzione si apre automaticamente quando si clicca due volte su uno o più vocaboli selezionati nel *Dragon 8.0 preferred*.

I files della registrazione vocale sottostante sono molto grandi rispetto a quelli di testo e periodicamente occorre provvedere alla cancellazione

degli stessi, per evitare di intasare il disco rigido, anche se è preferibile, come si consiglia opportunamente nel *Manuale d'uso del Sistema Cameravox*, effettuare subito le correzioni degli errori da riconoscimento vocale e salvare soltanto il file di testo. Questa funzione di salvataggio del file di registrazione della dettatura esiste anche nel *Dragon professional*, mentre nel *Dragon preferred* è possibile risentire la voce finché si tiene aperto il documento dettato: quando questo viene salvato e chiuso, il file in questione viene perduto. In effetti è un programma che dà luogo ad un numero di errori molto contenuto, quindi si può effettuare tranquillamente una correzione rapida del testo (come è consigliato anche per il *ViaVoice 10.0*) prima che il file di testo e quello di dettatura siano chiusi e non è quasi mai necessario ricorrere all'ascolto della registrazione sottostante.

C'è però una ulteriore e in questo caso fondamentale differenza fra il *Dragon Preferred 8.10SP1*, il *Dragon preferred 9.0*, il *Dragon professional 9.0* rispetto al *ViaVoice 10.0* in dotazione. I primi consentono, come del resto il *ViaVoice 10.5*, di scrivere un testo non solo dettando direttamente con la cuffia o la stenomask, ma anche attraverso un registratore digitale compreso in un elenco (i due registratori digitali *Olympus* in dotazione al Servizio resoconti e già utilizzati per la registrazione delle riunioni dell'Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei presidenti di gruppo lo sono).

Con il *Dragon 8.0* occorre preventivamente procedere alla creazione di un profilo vocale apposito, che è necessariamente diverso – soltanto per la fonte di immissione – rispetto a quello che si adopera per la dettatura diretta e che ovviamente può essere arricchito e reso più specialistico attraverso le usuali procedure. A questo punto si può dettare il testo, magari anche all'aria aperta o camminando all'interno di una stanza per pensare meglio: alla fine della dettatura si collega il registratore al computer, si scarica il file di registrazione creato attraverso la dettatura, si ordina al sistema (a questo fine il programma di riconoscimento vocale e quello di gestione dei files da registrazione digitale sono compatibili e fra di essi si instaura una felice sinergia) di trascriverla e sul monitor del computer comincia a comparire il testo come se a dettare fosse un fantasma. Questa operazione non comporta diminuzioni delle performances dal punto di vista della precisione e della velocità di trascrizione. Ovviamente, è possibile arricchire ogni profilo vocale con la solita procedura di correzione alla tastiera.

Da questo punto di vista ci sono tre novità molto interessanti. Il *Dragon 9.0* consente non soltanto di saltare a piè pari l'addestramento, ma anche di trascrivere dettature provenienti da sorgenti diverse, men-

tre in precedenza era necessario creare un profilo vocale apposito per ogni tipo di sorgente (cuffia dotata di microfono – registratore analogico o digitale collegato al computer con un jack-file di registrazione digitale).

Tutto questo significa che per creare il profilo vocale di un utente occorrono meno di due minuti, perché è sufficiente dettare due periodi nell'ambito delle procedure di setup audio.

Tutte le altre operazioni, l'arricchimento del vocabolario di base mediante la scansione di testi con estensione .doc o .txt e il perfezionamento del profilo vocale medesimo, che avviene nella fase di correzione, potranno essere effettuati da un altro soggetto. Infatti, il *Dragon 9.0* apprende nuovi vocaboli e diventa più preciso anche selezionando la parola sbagliata e digitando quella realmente dettata, senza che essa debba essere nuovamente pronunciata dall'utente del profilo vocale.

In secondo luogo il vocabolario disponibile del *Dragon Preferred 8.10.SP1* e ora del *Dragon 9.0* è formato da 220 mila vocaboli, mentre il *ViaVoice 10.0* parte da un numero di vocaboli pari all'incirca alla metà, tanto è vero che è stato necessario integrarlo, creando un dizionario di lessico parlamentare in continuo nell'ambito del progetto *Cameravox*.

Occorre a conclusione di questo capitolo far presente che nel 2003 fra l'IBM e la Scansoft (ora Nuance) è intervenuto un accordo per cui, fra l'altro, quest'ultima è diventata la società distributrice mondiale di entrambi i programmi di riconoscimento vocale; che di fatto dopo le *release 10.0* e *10.5* non sono intervenuti miglioramenti ulteriori del *ViaVoice*. Si ha insomma la netta impressione che l'IBM stia abbandonando questo settore specifico e ciò è confermato anche dall'affidamento della vendita del proprio prodotto alla concorrenza, in tutto il mondo.

Per il *Dragon* è stata invece rilasciata nel mese di agosto dell'anno scorso la versione 8.0, che è diventata 8.10.SP1 attraverso un consistente aggiornamento (50 megabyte) rilasciato gratuitamente a tutti gli utenti registrati. Inoltre, effettuando ricerche nei vari siti proprio ai fini della redazione della tesina di verifica, si è constatato che il settore in precedenza dedicato al *ViaVoice* è scomparso dal sito dell'IBM ed è comparso in quello della Nuance; che è stata rilasciata una ulteriore *release* del *Dragon*, la 9.0 (nelle versioni *naturally*, *preferred* e *professional*), entrata in distribuzione nei primi giorni del mese di settembre anche in Italia e già gratuitamente aggiornata nella versione 9.10.

Questo è indubbiamente il prodotto di punta del settore a livello sia italiano, sia mondiale.

L'adozione di programmi di riconoscimento vocale non dovrebbe essere circoscritta alla redazione dei resoconti, ma estendersi a tutti i

settori in cui si producono testi (promemoria, relazioni, appunti ecc.): la vecchia, faticosa e oggettivamente lenta tastiera è destinata a diventare sempre di più marginale.

Oltretutto, la divulgazione delle cognizioni necessarie per far funzionare questi programmi è molto agevole e l'apprendimento delle stesse è molto rapido, almeno da parte di chi abbia una dimestichezza media con i computer: già dopo venti minuti in passato, ora, con il *Dragon 9.0*, dopo due minuti è possibile incominciare a dettare. Questa *release* è commercializzata in tre versioni, cioè *naturally*, *preferred* e *professional*: le ultime due consentono che una registrazione digitale sia automaticamente trascritta; l'ultima che siano salvati i files audio, come avviene nel *Via-Voice 10.0*, e che siano creati e utilizzati più vocabolari personalizzati.

#### *d) Registratori analogici e digitali*

Sarebbe ultroneo soffermarsi sulla registrazione analogica, che per molti decenni ha rappresentato un ausilio talvolta indispensabile per la resocontazione (fino ad un certo periodo era però vietato ricorrervi per la redazione dei resoconti stenografici delle Commissioni in sede legislativa): non sempre infatti lo stenografo riesce a comprendere immediatamente tutte le parole pronunciate da un oratore, quindi disporre di una registrazione aiuta molto anche sul piano psicologico. Essa però non deve trasformarsi in una droga e creare una dipendenza assoluta: uno stenografo è tale quando riesce a produrre un buon resoconto anche senza.

È noto che con una riforma amministrativa nell'anno 2000 sono state modificate le caratteristiche della professionalità di stenografia, perché la trascrizione del testo è stata assegnata ai documentaristi, che operano unicamente sulla base della registrazione, che è diventato nella maggioranza dei casi l'unico mezzo per la redazione di un resoconto. È stato così modificato radicalmente l'approccio all'attività di resocontazione, perché in questo modo è pretesa una maggiore aderenza letterale e assumono una importanza decisiva il metodo di registrazione e la strumentazione attraverso la quale questa si effettua.

In quest'ottica il futuro è rappresentato dalla registrazione digitale ed è ormai giunto il momento di dotare tutti i documentaristi di registratori di questo tipo, mantenendo quelli analogici per svolgere funzioni meramente sussidiarie.

Innanzitutto i registratori digitali, anche di tipo professionale, sono facilmente rinvenibili sul mercato e sono meno costosi di quelli analogi-

ci; essi, inoltre, hanno dimensioni molto ridotte, che non si discostano molto rispetto a quelle di un pacchetto di sigarette. Uno dei due in dotazione al Servizio resoconti – il *WS 300* – è anzi più piccolo di un pacchetto di sigarette *light*, pur avendo una scheda di memoria di 256 megabyte, che consente di registrare per circa diciotto ore di seguito in formato WMA (*Windows media audio*), per cui il file può essere ascoltato anche attraverso *Media Player* o *Real Player*. Si tratta in altri termini di una registrazione in stereofonia, di qualità molto elevata, quindi utilissima in fase di redazione e di revisione di un resoconto. I files di registrazione di questo tipo raggiungono subito dimensioni molto grandi e questo ne rende difficoltosa la spedizione per posta elettronica.

L'altro – il *DSS 2300* – produce invece files con estensione *.dss* (*Digital speech standard*), particolarmente adatti per la trascrizione del parlato e può registrare fino a ottantaquattro ore di seguito. I files di registrazione di entrambi questi apparecchi sono leggibili attraverso un software incluso gratuitamente nella confezione di acquisto del *DS 2300*, il *DSS Player 6.0*. Attraverso questo programma dopo aver collegato il registratore al computer (peraltro le modalità di collegamento dei due registratori sono diverse: il *DS 2300* si collega con un cavo, il *WS 300* premendo un bottone si suddivide in due pezzi, uno dei quali contiene l'unica batteria, l'altro una presa che si connette direttamente al computer, in entrambi i casi attraverso una porta USB) i files di registrazione vengono scaricati, automaticamente o con dei semplici comandi, quindi possono essere cancellati dalla memoria del registratore, che ritorna completamente libera e disponibile per nuove registrazioni. Per liberare memoria sul disco rigido i files della registrazione digitale possono essere periodicamente salvati su altri supporti, nel caso in cui sia necessario conservarli, altrimenti possono essere cancellati anche dalla memoria del computer.

Si tratta di apparecchi il cui utilizzo è molto facile ed intuitivo, perché i tasti di comando sono identici a quelli dei registratori analogici; sono maneggevoli perché piccoli e alimentati a batteria (sono peraltro molto parchi nei consumi), pertanto possono essere perfino fissati con un elastico direttamente sugli altoparlanti (il volume di ingresso si regola automaticamente); non ci si deve preoccupare di inserire o girare nastri, a meno che una seduta duri oltre diciotto ore in un caso o ottantaquattro in un altro: una volta premuto il tasto REC stanno lì a svolgere il proprio lavoro quasi inanimati, perché gli unici segni vitali sono i led che indicano l'intensità, la durata della registrazione, l'autonomia residua e lo stato di carica delle batterie: quando questa scende da tre a due tacche,

è bene affrettarsi a mettere in funzione un altro registratore e a provvedere alla sostituzione delle stesse.

Adottare registratori di questo tipo significherebbe dunque liberare i documentaristi dall'incombenza di girare ciclicamente le cassette e consentirebbe loro di dedicarsi ad una più minuziosa predisposizione della «camicia».

Questi apparecchi sono solidissimi e di lunga durata, non richiedono alcuna manutenzione in quanto non hanno al proprio interno meccanismi che si muovono. Essi possono anche essere personalizzati, nel senso che attraverso il computer si può attribuire loro una sigla, che richiami ad esempio il cognome, il nome del documentarista assegnatario o la Commissione in cui sono utilizzati. Questa sigla sarà sempre premessa al numero del file di registrazione: quest'ultimo sarà automaticamente diverso, seguendo una numerazione progressiva, una volta che il file precedente è scaricato, il registratore viene spento e riacceso o durante la registrazione si pigia il tasto New(file).

#### *e) Software di gestione dei files della registrazione digitale*

Una volta che il file è salvato nel *DSS Player 6.0* diventano possibili operazioni neanche ipotizzabili con la registrazione analogica: 1) conversione dei files .dss in files .wav, con la conseguente possibilità di lettura anche attraverso *Media Player* o *Real Player*; 2) esportazione in un altro supporto per l'archiviazione, preferibilmente pen drive (è buona norma salvare tutti i documenti, le registrazioni, i profili vocali su due o più supporti diversi, per l'archiviazione o per il trasferimento ad un altro computer o comunque come disaster recovery) attraverso una procedura specifica o un normale copia e incolla; 3) soppressione dei disturbi anche ai fini del riconoscimento vocale; 4) immissione di un segnale indice a cui è possibile abbinare dei commenti *ex post* oppure in corso di seduta, durante la registrazione (questo potrebbe consentire di redigere la «camicia» abbinando un passaggio procedurale, una espressione della fisionomia o il nominativo di un nuovo oratore ecc., ad un segnale indice); 5) abilitazione dei tasti funzione, che in pratica sostituiscono le pedalierre; 6) rallentamento dell'esecuzione fino al 50 per cento, senza grandi distorsioni; 7) impostazione del backspace automatico (ritorno automatico all'indietro da uno a cinque secondi nel momento in cui si riprende l'ascolto dopo una interruzione); 8) ricerca di un intervento specifico o di un passaggio procedurale spostando semplicemente il cursore (e non at-

tendendo lo scorrimento di un nastro, operazione questa che non finisce mai, soprattutto quando si ha fretta) su un segnale indice immesso durante la registrazione o basandosi sull'indicatore della durata complessiva e di quella parziale della registrazione; 9) riconoscimento vocale; 10) invio per posta elettronica; 11) modifica nel senso di cancellazione di una parte iniziale, centrale o finale (ad esempio, la parte relativa all'intervento di un deputato, una volta trascritto automaticamente, secondo le procedure che saranno descritte in seguito); 12) salvataggio della parte riguardante l'intervento di un oratore nella cartella di quest'ultimo, creata attraverso il tool denominato *Agente di autotrascrizione*.

La registrazione digitale, avendo queste caratteristiche e queste potenzialità, è molto adatta ai fini della revisione di un resoconto, tanto che attualmente la Camera dei deputati, in via sperimentale ed in attesa di dotarsi delle strumentazioni necessarie, fa trasformare le registrazioni analogiche in digitali ad opera di una ditta esterna.

L'adozione generalizzata dei registratori di questo tipo, mantenendo in una fase iniziale la registrazione analogica soltanto come «muletto», produrrebbe una ulteriore ricaduta operativa, perché, oltre che rendere inutili le pedaliere, eviterebbe di dover affidare all'esterno la trasformazione della registrazione da analogica a digitale. Oltretutto quella attualmente fornita è una registrazione digitale che non assicura la corrispondenza fra il testo che si esamina e il segmento audio, quindi agevola scarsamente la fase della revisione.

È molto importante anche poter inviare i files della registrazione digitale come allegato di un messaggio di posta elettronica: dalla sede della riunione di una Commissione i files della registrazione possono essere inviati all'esterno, alla ditta incaricata di effettuare la prima trascrizione, o all'interno, al documentarista che deve effettuare la trascrizione o al consigliere incaricato della revisione. Questa finalità all'interno può essere agevolmente raggiunta immettendo i files in questione nel disco K, sempre dalla sede della riunione, in modo che possano essere consultati da chi abbia le credenziali per farlo.

La possibilità di inviare questo tipo di files all'esterno – sufficientemente collaudata – consentirebbe alla Camera dei deputati di ampliare la gamma delle ditte a cui rivolgersi in regime di *outsourcing* per la prima trascrizione dalla registrazione, in quanto non è assolutamente necessario che esse abbiano il proprio centro operativo al centro di Roma, tanto più che a maggior ragione anche i files di testo, quindi i files relativi alle prime trascrizioni effettuate, possono essere inviati alla Camera dei deputati per posta elettronica, senza l'impiego del personale neces-

sario per ricevere in consegna le cassette registrate e per restituire i CD contenenti il testo della prima trascrizione e il file digitale tratto dalla registrazione analogica.

Il procedimento attualmente in essere – alquanto farraginoso proprio per il ricorso alla registrazione analogica – può essere semplificato con le procedure offerte dalla moderna tecnologia, che ormai sono collaudate e sicure, quindi è suscettibile di divenire meno oneroso.

La trasmissione dei files della registrazione digitale può essere concretamente effettuata alternando una coppia di registratori ogni venti minuti, al fine di ottenere files che non abbiano dimensioni eccessive, comunque tali da superare quelle consentite dal server di posta elettronica: questa è anche la dimensione ottimale per suddividere il lavoro fra diversi operatori e organizzare una trascrizione quasi simultanea. Tutta questa operazione consente una consegna più veloce della prima trascrizione del resoconto ai documentaristi e ai consiglieri revisori.

Il marchingegno tecnico che consente il collegamento contemporaneo di più registratori digitali all'impianto audio generale – per ora esistente in un unico esemplare – può essere molto semplicemente duplicato da Radio Aula.

I files della registrazione digitale possono poi essere tradotti direttamente in un testo alle condizioni e secondo le modalità già descritte nella illustrazione delle differenze fra il *Dragon* e il *ViaVoice*.

Questo apre una prospettiva molto interessante nell'immediato futuro perché, invece che riascoltare e ripetere i singoli interventi, si potrebbe utilizzare la stessa voce dei deputati, che in pratica già «dettano» i propri interventi.

In sostanza si può concretamente realizzare una procedura che nel 1982, nella tesina di verifica citata, veniva esclusa in maniera ineluttabile, quanto meno ritenuta fattibile solo subordinatamente all'avvento di una qualche nuova tecnologia. Il dottor Filistrucchi allora affermava infatti che, se sul versante del riconoscimento vocale:

sarà possibile una evoluzione anche abbastanza rapida, rimane, per l'applicazione all'oratoria, un ostacolo veramente insormontabile con l'attuale tecnologia: l'oratore, come si è detto, deve farsi riconoscere dalla macchina, la quale dovrà essere stata preventivamente programmata sulla base di quella (e quella soltanto) voce. Per concludere su questo argomento, si può dire che per avere una macchina in grado di redigere automaticamente un testo scritto che riproduca un dibattito parlamentare bisognerà probabilmente aspettare addirittura un'altra tecnologia, qualcosa di profondamente nuovo al quale ritengo ancora l'uomo non pensi neppure.

Ebbene, la nuova tecnologia esiste, è la registrazione digitale, i normali computer hanno una potenza di calcolo che era inimmaginabile venticinque anni fa, i programmi di riconoscimento vocale sono ormai arrivati alla perfezione, per cui quello che il collega, in una visione eccessivamente pessimistica, riteneva possibile forse fra qualche secolo, lo è già.

Si tratta di una procedura che realizza concretamente l'obiettivo chiaramente indicato nella relazione del Segretario generale sullo stato dell'Amministrazione datata 5 maggio 1999:

Al fine poi di individuare nuovi sistemi di resocontazione, che consentano di superare gradualmente i tradizionali sistemi di stenoscrittura, sarà impostato entro l'anno lo studio di un progetto di registrazione audio digitale (facendo tesoro dell'esperienza dell'Assemblea federale svizzera e della sperimentazione in atto nel Bundestag tedesco, presso il quale una delegazione della Camera, guidata dal Segretario generale, ha preso visione del sistema). Si tratta di una modalità di registrazione, con codifica digitale e connotazione degli interventi (formazione automatica dell'indice), che può agevolare il lavoro complessivo di resocontazione.

È necessario impostare un progetto che tenga conto della peculiarità delle esigenze della Camera, iniziando con una sperimentazione in una o due sedi di Commissione, al fine di verificare la validità del sistema e la capacità complessiva di adattamento.

In prospettiva, l'obiettivo potrebbe essere quello di abbinare a tale sistema quello dello speech server (che sta peraltro evolvendo verso la possibilità di riconoscimento vocale anche di una voce registrata), per verificare la possibilità di raggiungere l'obiettivo di disporre in tempo quasi reale di un testo non corretto, sul quale intervenire in fase di revisione e coordinamento.

Questa procedura, che, da quanto si evince dal progetto *Cameravox*, è allo studio anche del Servizio per l'informatica, si basa sulle sinergie già configurate fra il programma di gestione dei files della registrazione effettuata con apparecchi digitali *Olympus* (già in dotazione al Servizio resoconti) e i programmi di riconoscimento vocale *ViaVoice 10.5* o, molto meglio, *Dragon preferred* o *professional 9.0*.

Se in un computer sono installati questi programmi sia da quelli di riconoscimento vocale, sia da quello di gestione dei files digitali, si può comandare di riconoscere non l'intero file digitale (se si tratti di un file con estensione .dss, deve essere preventivamente trasformato, attraverso un'opzione del *DSS Player 6.0* che può essere resa automatica, in un file con estensione .wav) ma soltanto il tratto compreso fra due segnali indice. Sarebbe pertanto sufficiente immettere questo contrasse-

gno durante la seduta e aprire di volta in volta nel programma di riconoscimento vocale il profilo dell'oratore, quindi ordinare la trascrizione del tratto di registrazione fino al segnale che indica la conclusione dell'intervento, per passare al successivo profilo vocale e al successivo segnale indice; frazionando la registrazione in turni di venti minuti, il testo così prodotto potrebbe essere revisionato in corso di seduta e il resoconto stenografico potrebbe essere reso disponibile in edizione non definitiva entro poco tempo dal termine della seduta. Oppure, più semplicemente, utilizzando più registratori digitali, si potrebbe disattivarne uno alla conclusione dell'intervento di un oratore, facendo partire la registrazione dell'intervento successivo su un altro, per poi procedere alla trascrizione del primo e così via. In entrambi i modi si potrebbe procedere alla trasformazione diretta della voce dell'oratore in un resoconto «primitivo», senza la punteggiatura, richiamando di volta in volta sul computer il profilo vocale del deputato che ha svolto l'intervento.

Questa procedura funziona dettando direttamente sul registratore digitale: per scrupolo è stata effettuata anche la simulazione di un intervento nell'aula della Commissione lavoro procedendo alla registrazione digitale dall'impianto audio della stessa ed è stato assodato che questo non produce distorsioni tali da influire sulla trasformazione automatica dell'audio in un testo.

In corso di seduta si può ricorrere al tool del *Dragon 9.0* denominato *Agente di autotrascrizione*.

In pratica occorre creare le oltre quaranta cartelle corrispondenti ad esempio ai membri di una Commissione, abbinare ogni cartella al profilo vocale di ognuno di essi e ad una cartella di destinazione, quella della seduta. I due registratori digitali si alternano in turni di venti minuti, con dei margini di tolleranza anche ampi per attendere la conclusione dell'intervento del deputato che sta parlando, che non è opportuno spezzare in due files. Se durante il turno si svolgono interventi di più deputati, è sufficiente pigiare il tasto New perché il registratore crei automaticamente un nuovo file, che denomina con un numero progressivo. Il secondo registratore viene attivato pochi secondi prima di disattivare il primo: diventa quindi possibile scaricare i files della registrazione nel computer ed esportarli nelle cartelle corrispondenti ai deputati che sono intervenuti.

A quel punto il computer automaticamente va a cercare il profilo vocale di ogni deputato, trascrive le registrazioni e colloca i files di testo nella cartella di destinazione, conservando il nome di partenza consistente in un numero progressivo, insieme con la registrazione digitale trascritta.

Tutto questo avviene in tempi rapidi e con una notevole precisione, almeno per quanto riguarda un profilo vocale «adulto». Man mano le trascrizioni e le corrispondenti registrazioni possono essere collocate nel disco K (è da verificare se la cartella di destinazione possa essere creata direttamente in questo supporto), di modo che si possa parallelamente effettuare la revisione del testo e a breve distanza dalla fine della seduta avere un resoconto pressoché definitivo.

Ritengo che tutto questo possa essere realizzato con l'impiego di una squadra formata da due funzionari stenografi e da due documentaristi.

Tale procedura potrebbe essere gradualmente estesa a tutte le Commissioni e a quel punto si avrebbero i profili vocali di tutti i deputati insieme all'esperienza necessaria per definire le caratteristiche che dovrebbe avere l'hardware da utilizzare per applicare la stessa procedura anche per l'Assemblea.

Ovviamente, sono state effettuate delle simulazioni e il sistema ha funzionato per due o tre profili vocali, abbinati ad altrettante cartelle di input e di output: non sussistono ragioni per cui non debba funzionare con un numero di profili vocali maggiore. Il problema a questo punto è soltanto di hardware, non di software.

Non sussistono, in definitiva, ragioni ostative all'acquisizione di un resoconto di prima battuta direttamente dalla voce dei deputati membri di una Commissione, a condizione che ognuno di essi, assistito da un consigliere, dedichi due minuti del suo tempo alla semplice lettura di due periodi in sede di setup audio: in questo modo, si creerà un profilo vocale per ogni deputato utilizzabile sia per la dettatura diretta, sia per la prima trascrizione degli interventi svolti dal medesimo deputato e registrati secondo le procedure in precedenza descritte. Ovviamente, il profilo vocale di ogni deputato – se installato in un computer personale – potrà essere continuamente implementato on line.

Questo miracolo è reso possibile dal motore del *Dragon 9.0*, che è stato migliorato al punto da consentire di saltare a piè pari la lettura di testi per l'addestramento, operazione questa molto noiosa e lunga (venticinque-trenta minuti), e di prescindere dalla sorgente.

*Rebus sic stantibus*, la sperimentazione in una o due sedi di Commissione, auspicata da tempo dal Segretario generale, non soltanto è matura, ma è anche suscettibile di portare a risultati operativi in brevissimo tempo.

Questo sistema potrebbe essere esteso modularmente e gradualmente a tutte le Commissioni e a quel punto sarebbero stati acquisiti tutti i profili vocali dei deputati, insieme all'esperienza necessaria per applicar-

lo anche ai fini della redazione del resoconto integrale in Assemblea. Con l'aumentare del numero dei profili vocali occorrerebbe rendere concreta la possibilità, anche questa allo studio nell'ambito del progetto *Camera-vox*, di centralizzare il salvataggio degli stessi, che in ogni caso potrebbero essere archiviati anche in uno o più dischi rigidi esterni.

Sarebbe estremamente facile descrivere i problemi che questo sistema risolverebbe, sul versante sia dei costi, sia di alcune rivendicazioni sindacali o parasindacali in atto. Inoltre, esso libererebbe energie, che potrebbero essere opportunamente utilizzate per ottenere un miglioramento ulteriore della qualità dei resoconti, mentre la Camera dei deputati riconquisterebbe l'assoluta autonomia e la primazia nei confronti di altri organismi in materia di procedure attraverso le quali viene effettuata la resocontazione.

#### *f) Supporti per l'archiviazione*

I floppy disk sono stati il primo strumento di piccola archiviazione, finalizzata soprattutto al trasferimento dei file ad altri computer, ma stanno ormai scomparendo per la loro veramente scarsa capacità, tanto è vero che i portatili non hanno più il lettore incorporato, che occorre, se del caso, acquistare a parte. È diventato, insomma, un accessorio.

Gli Iomega Zip sono stati quasi una meteora: consentivano di archiviare una quantità di dati sensibilmente più alta dei floppy (fino a 250 megabyte e più), ma occorre avere l'apposito ingombrante lettore. Non hanno avuto una diffusione generalizzata.

I CD hanno una capienza di oltre 700 megabyte, quindi su uno di essi si possono archiviare, ad esempio, tutti i resoconti dell'Assemblea e delle Commissioni di un anno in formato .pdf e di una legislatura in formato testo. È noto che essi si suddividono in CDR e in CDRW: sui primi, se non si chiude la sessione di masterizzazione, è possibile archiviare dati fino al riempimento, i secondi sono formattabili e riscrivibili. In ogni caso, per operare su entrambi, occorre aprire l'apposito programma di masterizzazione.

Allo stesso modo si opera sui DVD, che però hanno una capacità di archiviazione enormemente maggiore, pari a circa 5 gigabyte, quindi su uno di essi si possono archiviare tutti i resoconti dell'Assemblea e delle Commissioni di una intera legislatura (lo ha fatto il Senato per la XI e la XII) in formato .pdf e di tutte le legislature repubblicane in formato testo.

Un accessorio che si sta diffondendo sempre di più è il pen drive (qualcuno lo chiama «pennetta», qualcun altro «chiavetta»): si connette al computer attraverso la porta USB e diventa in pratica un floppy disk, ma ha una capacità di archiviazione pari quasi a quella di un DVD.

Anche i dischi rigidi esterni sono utilizzati per avere una doppia archiviazione: in questo caso si può arrivare ad un numero di gigabyte che viaggia sulle centinaia.

### g) Scanner e software OCR

I programmi OCR (Optical character recognition) consentono di trasformare documenti dattiloscritti o in formato .pdf (Adobe portable document format) o in files di testo. Tali programmi – ad esempio, *Paperport 11* e *Omnipage 15*, anche questi commercializzati dalla Nuance – rappresentano la perfezione, perché, oltre ad essere molto precisi, conservano la formattazione del documento che si sottopone al riconoscimento ottico. Si tratta di uno strumento che si rivela utile quando ci si trovi di fronte ad un intervento scritto. Beninteso, in questi casi spetterebbe comunque al resocontista controllare se l'oratore abbia letto realmente quel testo o se ne sia discostato. L'uso generalizzato di uno strumento siffatto incontra resistenze, che sono del tutto immotivate.

### La stenografia

In questo profluvio di nuovi strumenti tecnici e di programmi informatici a supporto della resocontazione ha ancora un senso la stenografia, una scrittura veloce che consente di fissare su carta *multum in parvo*; che fino a qualche decennio fa era la regina incontrastata del settore; che ha ormai più di duemila anni (3)?

Lo scrivente dà una risposta convintamente positiva, nel senso che usare anche la stenografia nella resocontazione ha tuttora una sua validità, anche se si tratta di uno strumento antico (è stato utilizzato per la prima volta in maniera professionale da Tirone, il liberto di Cicerone e il primo gabinetto stenografico risale al 63 a.C.), perché essa può entrare proficuamente in sinergia con gli strumenti più moderni, recitando la sua parte in maniera molto dignitosa.

In altri termini, se la dettatura al computer attraverso il riconoscimento vocale avviene da una buona striscia stenografica, il procedimento risulta senz'altro più rapido, conseguentemente più preciso, perché il

numero di interruzioni è minore: attraverso la registrazione digitale un controllo, anche per colmare qualche lacuna, può essere effettuato successivamente, contestualmente alla prima revisione per l'eliminazione degli errori del programma di riconoscimento vocale. Si può anche procedere tenendo contemporaneamente aperti i programmi per il riascolto della registrazione digitale e per la dettatura, ma utilizzando anche la striscia stenografica. Anche in questo modo la dettatura è più continua, quindi si ottiene una precisione maggiore nel riconoscimento della voce. È noto infatti che i programmi di riconoscimento soffrono molto i continui *stop and go* a cui si è costretti dettando soltanto attraverso l'ascolto della registrazione.

Se non vi fosse stato uno sfasamento temporale fra il perfezionamento dei programmi di riconoscimento vocale e le decisioni circa la sostituzione della stenografia con la registrazione ora probabilmente i colleghi avrebbero accettato di dettare direttamente al computer e non più alla collaboratrice. In questo modo l'Amministrazione avrebbe potuto conseguire un'economia certa, mantenendo altissima la qualità del prodotto. Sono comprensibili le perplessità dimostrate e gli atteggiamenti assunti in quel periodo, in cui era in uso il *ViaVoice 7.0*, molto impreciso.

Questa metodica di lavoro è senz'altro competitiva rispetto al sistema introdotto dalla riforma del 2000 e basata sulla trascrizione dalla sola registrazione, nel senso che per redigere il resoconto e per effettuarne la revisione non c'è bisogno di altro che di un computer, di un registratore digitale, di strisce stenografiche e di una penna. È un modo di lavorare anche con la stenografia in modo competitivo dal punto di vista sia dei tempi di consegna, sia dei costi, sia della gravosità complessiva del lavoro, sia, infine, della qualità: quando per dettare si impiega un tempo molto minore e lo si fa in maniera meno faticosa e quando le correzioni in sede di revisione possono essere agevolmente introdotte con la voce, è diventata marginale non la stenografia, ma la tastiera, un collo di bottiglia che ha sempre rallentato tutto il processo, anche se questo era funzionale alla redazione dei resoconti quando l'unico supporto era la macchina da scrivere meccanica.

È certamente condivisibile la riforma del 2000, anno in cui la redazione del resoconto integrale (stenografico), sia dell'Assemblea, sia delle Commissioni, è stata affidata ad una *équipe* di ventotto documentaristi, che hanno seguito un corso di addestramento e di formazione per apprendere i principi fondamentali relativi alla rielaborazione dal parlato allo scritto, nonché gli elementi procedurali necessari alla redazione di un resoconto. I documentaristi seguono le sedute, con il compito di

elaborare uno schema di quanto detto, e poi provvedono alla rielaborazione del testo, anche (*esclusivamente*) sulla base delle registrazioni della seduta, utilizzando poi per la redazione il sistema di dettatura automatica *Cameravox* (speech server), al cui uso sono stati appositamente formati. Il testo è successivamente revisionato e coordinato da consiglieri della professionalità di stenografia <sup>(4)</sup>.

Lo scopo era evidentemente quello di ricercare vie alternative, più moderne, meno costose: alla luce dell'esperienza forse occorrerebbe valutare (o comunque avviare una discussione al riguardo) se in prospettiva non sia opportuno e possibile affidare di nuovo alcuni limitati settori, oltre che la resocontazione sommaria, a stenografi che siano addestrati ad operare con i programmi di riconoscimento vocale di ultima generazione. Sarebbe certamente più conveniente dal punto di vista dei costi, perché un solo funzionario sarebbe in grado di svolgere tutte le fasi che portano ad un resoconto definitivo.

Come si è accennato, una ulteriore ragione per la quale la stenografia non dovrebbe essere completamente abbandonata dalla Camera dei deputati è riconducibile all'utilizzo che se ne può fare nella resocontazione sommaria, sempre con dettatura diretta al computer. La stesura del resoconto sommario, il prodotto «nobile» della resocontazione, è molto difficile. Infatti, occorre inseguire e riportare il filone principale del pensiero di un oratore, tralasciando le specificazioni e i corollari poco significativi: questo presuppone una conoscenza dell'argomento e implica una valutazione. La risultante è un prodotto più fruibile da parte dei cittadini e soprattutto della stampa, rispetto al resoconto stenografico.

Per queste ragioni all'esterno della Camera dei deputati il resoconto sommario in pratica è più richiesto rispetto a quest'ultimo e per ragioni di costi è redatto con dettatura diretta al computer, spesso da striscia stenografica. Seguendo questa procedura è possibile redigere in tempo reale un resoconto sommario simile a quello delle Commissioni con una squadra di quattro resocontisti.

Uno stenografo è indubbiamente facilitato nella redazione del resoconto sommario e ci sono molti casi di stenografi che, dall'oggi al domani, si sono trasformati in sommaristi. È un'esperienza indispensabile anche dal punto di vista formativo, perché aiuta a redigere meglio anche il resoconto stenografico.

Vi sono poi settori e contesti in cui la stenografia è e rimarrà sempre indispensabile, ad esempio negli organismi i cui membri siedono intorno ad un tavolo (consigli di amministrazione, Ufficio di Presidenza, Conferenza dei presidenti di gruppo ecc.) oppure nelle Commissioni di in-

chiesta in cui si proceda ad interrogatori con i poteri dell'autorità giudiziaria. In questi casi gli interventi sono molto frastagliati e sono soggetti ad interruzioni continue, con sovrapposizioni delle varie voci, quindi in molti casi è inutile sperare nella registrazione: soltanto uno stenografo velocissimo e collocato in una posizione strategica, tale da consentirgli di ascoltare bene, sarà in grado di seguire l'andamento della seduta e di redigere un resoconto senza salti logici e *omissis*.

La conoscenza della stenografia è indispensabile anche nella redazione del resoconto integrale secondo le modalità indicate dalla riforma del 2000, che da questo punto di vista, sulla base dell'esperienza, dovrebbe essere parzialmente corretta. Non è possibile, infatti, che il documentarista che provvede alla redazione della «scaletta» non sia in grado di trascrivere una interruzione fuori microfono, a meno che essa non sia estremamente breve.

Una interruzione in genere ha una grande valenza e ad essa magari si fa riferimento nel prosieguo della seduta, quindi non può perdersi nel nulla: se fosse omessa – nella situazione attuale questo avviene – potrebbe venire a mancare anche il filo logico del dibattito e leggendo un resoconto si potrebbe incontrare qualche difficoltà a comprendere quello che è successo. Non si può di converso privare il deputato del diritto di interrompere brevemente durante l'intervento di un altro o stabilire che tutte le parole pronunciate fuori microfono siano *tanquam non essent*.

A questo in Assemblea supplisce il coordinatore, un consigliere stenografo, ma interruzioni di una certa valenza avvengono spesso anche in Commissione, soprattutto quando la seduta abbia per oggetto argomenti importanti e sia trasmessa all'esterno attraverso il canale satellitare: in questo caso ora è inutile sperare che esse siano riportate sul resoconto stenografico.

Esiste inoltre una ragione di ordine culturale, anche se di scarso peso, che dovrebbe indurre a non abbandonare completamente la stenografia: se essa scomparisse completamente dalla Camera dei deputati, sarebbe destinata a scomparire definitivamente dal panorama italiano.

Vi è però un'ultima ragione per cui è inopportuno che questo avvenga: è in atto uno sforzo di ammodernamento. Al momento attuale tutti i sistemi di resocontazione tendono ad acquisire in prima battuta non più un testo meditato e rielaborato prima della dettatura, ma quello che *grosso modo* sgorga dalla voce dell'oratore con l'apposizione della sola punteggiatura, per rimandare la rielaborazione ad una fase successiva, a video. È giusto che sia così, con i mezzi attualmente a disposizione. Questa è la tendenza perseguita dalla stenotipia, che ha raggiunto tale obiet-

tivo. Almeno tre diverse macchine per stenografare (*Stenograph*, *Michela*, *Grandjean*) sono state dotate di programmi informatici, per cui sul video (non più su una striscia di carta che si muove dal basso in alto) non compaiono più segni stenografici (come avveniva nella *Michela* del Senato) o alfabetici staccati uno dall'altro e leggibili dall'alto verso il basso (come avveniva nella *Grandjean* francese), ma direttamente il testo. Occorrerebbe verificare come funzionino questi sistemi quando si tratti di resocontare interventi svolti a velocità oratoria elevata.

È possibile arrivare ad un riconoscimento dei segni stenografici, in modo di ottenere gli stessi risultati con la scrittura stenografica?

È evidente che in questo caso i problemi da superare sono di ben diverso spessore. Da anni si sta portando avanti una ricerca finalizzata a raggiungere questo risultato, in collaborazione con docenti della Facoltà di scienze statistiche dell'Università di Roma «La Sapienza».

L'approccio al problema è duplice. Si può innanzitutto tentare di creare un programma informatico basato su un algoritmo che riconosca i singoli segni alfabetici di cui è composto lo stenogramma corrispondente ad un vocabolo. Questo offrirebbe il vantaggio di rendere necessario l'inserimento nel data base soltanto dei segni stenografici corrispondenti alle lettere dell'alfabeto.

In secondo luogo, analogamente a quanto avviene nei programmi di riconoscimento vocale, si può tentare di immettere nel data base tutti i segni stenografici corrispondenti ai vocaboli della lingua italiana e costruire un algoritmo che confronti quelli che si scrivono con quelli contenuti nel data base, prevedendo anche in questo caso una procedura di arricchimento successivo per i vocaboli nuovi.

Sono stati effettuati vari tentativi, seguendo l'approccio del primo tipo, ma sono andati incontro ad un fallimento. Un primo ostacolo apparso insormontabile è stato quello di fissare dei parametri, che consentissero al programma di capire dove iniziasse e dove finisse un segno stenografico su una striscia. La decrittazione di ogni singolo segno dell'alfabeto scritto in caratteri stenografici avrebbe poi comportato un numero di calcoli tale, da non essere alla portata dei computer attualmente in uso. Sembrava la fine di questo tipo di ricerca.

Recentemente si è deciso di esplorare la via alternativa, acquisendo però prima la disponibilità di un tablet PC, cioè un portatile sul quale si può scrivere con una penna elettronica e sul quale è già installato un programma della Microsoft che consente di decrittare la scrittura ordinaria.

Non è ovviamente possibile adattare quest'ultimo programma alla stenografia. Occorrerebbe ottenere dalla Microsoft il programma sorgente,

ciò aperto, ma questo è certamente arduo, se non impossibile, almeno per un privato.

Al riguardo si segnala che con questo nuovo strumento è stato possibile elaborare un programma (*Shorthand recognition system*), che è basato su un algoritmo di riconoscimento dei segni nel loro complesso e che in questa primissima fase ha dato risultati sorprendenti. Si tratta di un programma appena nato, collocato su *Matlab*, un programma che funge da piattaforma per la creazione di altri, eppure dimostra potenzialità incredibili, con un livello di riconoscimenti nettamente superiore ad alcune versioni di riconoscimento vocale. Per il momento può essere paragonato al motore di un'automobile di nuova concezione, collocato su un banco di prova. Occorrerà infatti immettere tutti i segni stenografici nelle loro varie versioni nel data base e verificare cosa succederà quando i segni immessi diventeranno 80 mila e non i circa 2000 attuali (tutti i vocaboli contenuti nella Costituzione); intorno a questo motore occorrerà poi costruire un'automobile, con comandi e carrozzeria, cioè, come si dice in gergo, «ingegnerizzare» il programma.

Esiste anche una spiegazione intuitiva alla precisione del riconoscimento che si ottiene con questo programma: ogni vocabolo dettato deve prima essere trasformato in un diagramma, quindi in una sequenza numerica del sistema binario; il segno stenografico può invece essere digitalizzato direttamente, con un solo passaggio.

Si tratta indubbiamente di una ricerca da portare a termine. A prescindere dall'uso che se ne potrebbe fare nella resocontazione, una stenografia digitalizzata potrebbe contribuire ad una maggiore diffusione dei tablet PC e di palmari, quindi il programma potrebbe interessare le case costruttrici di apparecchi di questo tipo. Intanto, stanno per essere avviate le procedure di brevettazione del programma.

Per tutte queste ragioni è forse opportuno inserire la stenografia come prova facoltativa, magari non richiedendo velocità altissime (in altri termini, non centocinquanta, ma centoventi-centotrenta parole al minuto) nei concorsi per consiglieri e per documentaristi, prevedendo un punteggio aggiuntivo e/o una riserva di posti.

### *Conclusioni*

Le considerazioni svolte prendono le mosse soprattutto dall'esperienza di resocontazione maturata nel privato e hanno l'unico scopo di fornire indicazioni per migliorare e semplificare le procedure attualmen-

te in essere, renderle quindi meno gravose e meno costose, tenendo sempre conto degli standard di sicurezza e di affidabilità che in ogni caso occorre garantire in ogni aspetto delle procedure a supporto di un'attività molto importante per assicurare compiutamente la pubblicità dei lavori parlamentari, voluta dagli articoli 64 e 72 terzo comma della Costituzione, che hanno la loro ricaduta negli articoli 63, 64 e 65 del Regolamento della Camera dei deputati.

È opportuno sottolineare che la proposta di imboccare senza ripensamenti la strada della digitalizzazione della registrazione, da cui far scaturire un testo non corretto, non è in contraddizione con quella di mantenere la stenografia, oltre che per la redazione del resoconto sommario e di parti importanti della «camicia, anche per quella del resoconto stenografico nei limitati settori in cui non sia possibile procedere alla creazione del profilo vocale dei partecipanti (indagini conoscitive, audizioni) o non ci sia la garanzia che dalla registrazione sia possibile pervenire ad un resoconto fedele e completo.

È opportuno comunque sottolineare che in ogni caso, anche se il resoconto sgorgnerà direttamente dalla voce dell'oratore attraverso la mediazione di macchine e programmi informatici, sarà sempre un essere umano a comprendere il senso delle parole pronunciate e le sfumature dei vari passaggi, a effettuare le necessarie limature, a rielaborare e a trasformare un testo con gli errori e le ripetizioni del linguaggio parlato in un altro che risponda ai canoni del resoconto parlamentare. Questa funzione di interpretazione si svolge e si svolgerà già apponendo la punteggiatura, perché inserire una virgola al posto sbagliato può dare un significato diametralmente opposto alla stessa frase, come avveniva per il responso della Sibilla Cumana («*Ibis, redibis, non morieris in bello!*» invece che: «*Ibis, redibis non, morieris in bello!*»).

*Note*

(<sup>1</sup>) È la data di assunzione dell'autore della tesina di verifica, la cui attività non si è svolta soltanto all'interno, ma anche all'esterno della Camera dei deputati, prima dell'assunzione e dal 29 gennaio 1993 al 1° gennaio 2006. In quest'ultimo periodo, insieme ad altri colleghi, ha fondato una società di resocontazione, di cui è stato amministratore unico. Tutte le considerazioni che svolgerà non possono prescindere da una esperienza così variegata, in particolare da quella ultima, ma in nessun caso possono e debbono essere interpretate come critiche o giudizi sulle procedure in essere all'interno della Camera dei deputati: oltretutto, non avrebbe gli elementi per farlo, non conoscendo neanche la genesi e le ragioni del successivo concreto strutturarsi delle medesime.

(<sup>2</sup>) Per poter redigere un resoconto stenografico da una registrazione è necessario che un resocontista sia presente al dibattito e annoti diligentemente il succedersi dei vari oratori, le prime parole pronunciate da ognuno di essi, le interruzioni fuori microfono, la fisionomia, cioè tutto quello che accade nel corso del dibattito (applausi, manifestazioni di diniego, proteste ecc.).

(<sup>3</sup>) È stata citata, fra l'altro, da Dante Alighieri nel XIX canto del «Paradiso» nella *Divina Commedia* («La sua scrittura fien lettere mozze, che noteranno molto in parvo loco»).

(<sup>4</sup>) A tutto questo occorre aggiungere, per le sedute delle Commissioni, i costi derivanti dall'affidamento della prima trascrizione delle registrazioni all'esterno, nei momenti di attività parlamentare più intensa, ma talvolta effettuare la revisione di testi trascritti pedissequamente richiede da parte del revisore un tempo maggiore, che non redigere *ex novo* il resoconto.

*Professionalità tecnica*



# Lucia Maria Ranieri

## *Procedure per la verifica dei dati elettorali 2006*

1 - Quadro normativo; 2 - Sistema informatico di verifica dei dati elettorali; 2.1 - Gestione dei dati preliminari; 2.2 - Gestione delle proclamazioni; 2.3 - Immissione e verifica dei dati UCC; 2.4 - Immissione e verifica dei verbali sezionali; 2.5 - Calcoli finali per la determinazione dei seggi e relazioni; 3 - Struttura organizzativa; 3.1 - Sede; 3.2 - Servizi interessati; 3.3 - Personale interno ed esterno utilizzato; 3.4 - Documenti elettorali utilizzati per la verifica; 3.5 - Operazioni attinenti alla verifica; 3.5.1 - Operazioni antecedenti la verifica; 3.5.2 - Operazioni attinenti alla verifica vera e propria; 3.6 - Sicurezza e riservatezza dei dati; 3.7 - Criticità dell'organizzazione; 4 - Le innovazioni della verifica 2006; 4.1 - La riforma della legge elettorale; 4.2 - L'introduzione della circoscrizione Estero; 4.3 - Entrata in produzione del nuovo sottosistema di gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni; 4.4 - Sperimentazione dello scrutinio informatizzato; 5 - Conclusioni e prospettive future.

### *1 - Quadro normativo*

La proclamazione è l'atto mediante il quale ad un cittadino è attribuita la qualità di parlamentare. Affinché la proclamazione risulti perfetta è necessario vi sia una decisione apposita della Camera di appartenenza: la convalida.

È opportuno premettere una sintetica esposizione del quadro normativo che la regola.

La Costituzione la regola all'articolo 66: «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Il Regolamento della Camera all'articolo 3 prevede che – costituito l'Ufficio di Presidenza provvisorio della Camera – il Presidente della Camera convochi la Giunta delle elezioni provvisoria. La Giunta provvisoria provvede ad accertare chi siano i candidati che debbano subentrare ai deputati proclamati in più circoscrizioni proporzionali, dopo la loro opzione. A seguito di tali accertamenti, il Presidente della Camera provvede alle relative proclamazioni.

L'articolo 17 prevede che, non appena costituiti i gruppi parlamentari, il Presidente della Camera nomini la Giunta definitiva. Quest'ultima procede, entro diciotto mesi dalle elezioni, alla verifica dei poteri, che consi-

ste nella convalida delle elezioni, basata su una verifica della regolarità delle operazioni, dei titoli di ammissione e di eventuali cause di ineleggibilità, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza.

Il regolamento della Giunta delle elezioni contiene, in apertura, le disposizioni generali attinenti alla sua struttura ed al suo funzionamento. Si segnalano in particolare le seguenti norme.

Gli articoli 8 e seguenti disciplinano il procedimento di verifica dei poteri, che si articola in tre fasi:

- la raccolta del materiale documentale su cui la verifica si deve basare. Al riguardo l'articolo 8 dispone che il Segretario generale (per esso gli uffici della Giunta) provveda alla raccolta del materiale. Si tratta non solo della documentazione delle sezioni inviata dagli uffici elettorali, ma anche delle proclamazioni e degli eventuali ricorsi contro l'elezione dei deputati proclamati;
- la nomina dei relatori e la predisposizione delle relazioni circoscrizionali. L'articolo 10 dispone che «il Presidente della Giunta nomina un relatore per ciascuna circoscrizione elettorale, individuandolo a turno in ragione di età e seguendo l'ordine numerico delle circoscrizioni, e in modo che nessun componente possa essere relatore per la circoscrizione nella quale è stato eletto». Viene anche nominato un relatore *ad hoc* per l'elezione dei deputati proclamati, dopo calcoli effettuati su base nazionale (articolo 10, comma 2, del regolamento della Giunta): tale relatore non può essere individuato tra coloro che sono stati proclamati in conseguenza di tali operazioni. Ciò ha posto alcuni problemi dato che, con la nuova legge elettorale, tutti i deputati sono eletti dopo i calcoli effettuati su base nazionale. Oltre ai relatori per le circoscrizioni nazionali, a seguito dell'istituzione della circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione ed agli articoli 1 e 6 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, occorre che il presidente della Giunta delle elezioni nomini un relatore anche per detta circoscrizione. Le relazioni devono concludersi con una proposta di convalida o di apertura dell'istruttoria;
- la deliberazione della Giunta. Al riguardo, la Giunta vota secondo le regole previste dall'articolo 2. Tale disposizione fissa il numero legale, per deliberare, nella maggioranza dei componenti.

La verifica dei risultati elettorali deve tenere, ovviamente, conto del sistema elettorale in vigore, regolato dal testo unico delle leggi elettorali (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche).

Pertanto, dalle elezioni del 2006, la verifica tiene conto dei meccanismi che regolano le elezioni dei deputati istituiti dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005, che sancisce il ritorno al sistema proporzionale senza preferenze per i candidati delle liste (cosiddette «bloccate»), con premio di maggioranza e soglie di sbarramento.

Inoltre, essa deve tener conto anche della legge n. 459 del 2001 e del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 104 del 2003), che regola l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, istituendo la cosiddetta circoscrizione Estero, e prevedendo per essa un sistema di attribuzione di seggi con metodo proporzionale e con preferenze di lista, completamente differente e indipendente dal sistema adottato per le circoscrizioni nazionali.

Analogamente, dovrà essere tenuta in conto qualsiasi, eventuale, variazione territoriale di circoscrizioni e collegi, stabilita da atti normativi, che intervengano prima delle elezioni politiche.

In che cosa consiste esattamente la verifica?

Le procedure di rilevazione dei dati, calcolo e verifica hanno per oggetto – nella fase che qui interessa – due tipi di documenti:

- i verbali di riassunto degli uffici centrali circoscrizionali, che raccolgono i dati elettorali su base circoscrizionale, sezione per sezione, lista per lista, d'ora in avanti chiamati dati UCC. Sulla base di questi dati, l'Ufficio centrale nazionale effettua i calcoli per determinare gli eletti;
- i verbali delle singole sezioni elettorali, d'ora in avanti chiamati dati UGE (ufficio Giunta delle elezioni), in quanto sono i dati su cui la Giunta basa la verifica vera e propria.

Da un punto di vista puramente teorico, i dati, provenendo dalla stessa fonte (essendo i dati degli uffici centrali circoscrizionali ricavati dai verbali di sezione), dovrebbero coincidere. In realtà, gli scostamenti sono notevoli, a causa di errori dovuti alla cause più varie, per cui le operazioni di verifica hanno come obiettivi:

- l'identificazione delle cause di divergenza;
- la successiva correzione degli errori.

In occasione delle operazioni di verifica dei risultati elettorali il Segretario generale della Camera costituisce l'unità operativa interservizi a carattere temporaneo, supporto tecnico-operativo che, attraverso una serie di adempimenti complessi, prepara l'attività collegiale della Giunta.

Il procedimento di verifica dei risultati elettorali alla Camera dei deputati, per tutte le consultazioni elettorali – ivi comprese le elezioni suppletive – si è avvalso del supporto di un sistema informatico, noto come *Progetto di verifica dei dati elettorali*. Esso provvede alla raccolta, elaborazione e controllo dei dati, desunti dal materiale elettorale proveniente alla Camera dagli uffici centrali circoscrizionali e dalle singole sezioni elettorali, previa raccolta dei dati preliminari provenienti dal Ministero dell'interno, che cura l'organizzazione materiale e la logistica delle elezioni, ed elabora, a sua volta, i dati elettorali delle sezioni, producendo, man mano che gli spogli si concludono, i risultati elettorali *in progress*.

## 2 - *Sistema informatico di verifica dei dati elettorali*

Il sistema informatico, che attualmente cura i procedimenti di verifica dei risultati elettorali, è costituito da diversi insiemi di moduli software, i quali, in parte, sono stati sviluppati una ventina di anni fa, quando ancora vigeva il precedente sistema elettorale proporzionale.

A questi moduli originari, che effettuavano i controlli sui verbali del voto proporzionale a livello di voti di lista, sono stati, successivamente, aggiunti i moduli di controllo dei verbali sezionali del voto per i candidati nei collegi uninominali, nonché i nuovi moduli di calcolo, che implementavano l'algoritmo di assegnazione dei seggi a livello nazionale con il sistema elettorale in vigore dal 1994, sostituiti nel 2006 con i moduli per implementare il controllo dei calcoli del nuovo sistema proporzionale.

Nel loro insieme, questi moduli possono essere raggruppati in quattro componenti principali: gestione delle proclamazioni, gestione dei dati UCC, gestione dei verbali sezionali, calcoli finali per l'attribuzione dei seggi e relazioni. A queste si aggiunge una quinta componente per la gestione dei dati preliminari del sistema (candidati, sezioni e liste).

Una descrizione sintetica di queste componenti del sistema informatico di verifica dei dati elettorali è riportata nei paragrafi successivi.

### 2.1 - *Gestione dei dati preliminari*

Il sottosistema di gestione dei dati preliminari del procedimento elettorale viene attivato nella prima macrofase del procedimento e si colloca nei giorni precedenti la data delle elezioni (al più una ventina di

giorni), allorché pervengono, dal Servizio informatico della direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno, alcuni dati preliminari, utilizzati dallo stesso ministero per le proprie elaborazioni.

In particolare le informazioni preliminari sono le seguenti:

- tutte le candidature presentate nelle circoscrizioni, per le liste del sistema proporzionale, nonché quelle presentate per la circoscrizione Valle d'Aosta, per la quale permane il sistema uninominale;
- le sezioni elettorali in cui si suddivide il territorio delle ventisette circoscrizioni elettorali nazionali;
- i colori politici (contrassegni, sia delle liste che delle candidature della circoscrizione Valle d'Aosta).
- le coalizioni e le liste ad esse collegate, introdotte con la riforma della legge elettorale.

A partire dalla XV legislatura si sono aggiunte altre informazioni preliminari, necessarie per la gestione della verifica dei dati elettorali relativi alla nuova circoscrizione Estero, pervenute sia dal Ministero dell'interno, che dall'ufficio centrale circoscrizionale estero e sono:

- tutte le candidature presentate nelle quattro diverse ripartizioni della circoscrizione Estero;
- i contrassegni presentati nella circoscrizione Estero;
- i seggi costituiti presso l'ufficio centrale circoscrizionale estero per ognuna delle quattro ripartizioni, con relativi uffici consolari, Stati di appartenenza ed eventuali Stati di accreditamento secondario.

Tutte queste informazioni devono essere caricate nel sottosistema attraverso determinate funzioni di importazione.

Tra queste elaborazioni una, in particolare, produce la lista dei cosiddetti «numeri pilota». Il numero pilota è un codice, che viene utilizzato per identificare univocamente una sezione elettorale; è finalizzato ad un rapido reperimento della documentazione e dei dati elettorali ed è impiegato in tutte le fasi della procedura.

## 2.2 - Gestione delle proclamazioni

Il sottosistema di gestione delle proclamazioni viene attivato nella seconda macrofase del procedimento elettorale, che si estende dal giorno successivo alle elezioni fino al termine delle proclamazioni, effettuate dagli uffici centrali circoscrizionali, concludendosi con l'assegnazione dei

seggi. Vengono trattate in modalità differenti le proclamazioni che vengono effettuate direttamente dalla Camera dei deputati (ad esempio quelle conseguenti all'espressione delle opzioni da parte dei plurieletti) e che intervengono dopo l'inizio della legislatura,

In particolare, la fase si avvia, con l'arrivo alla Camera dei deputati, da parte degli uffici centrali circoscrizionali, delle comunicazioni dell'avvenuta spedizione dei telegrammi ai candidati proclamati eletti.

Ai fini dell'inserimento dei dati di proclamazione, la prima verifica da fare per ogni proclamazione consiste nel controllo della corrispondente candidatura, presente nel sistema, a seguito del caricamento degli elenchi dei candidati trasmessi dal Ministero dell'interno prima delle elezioni. Una serie di elaborazioni aggiornano i files dei candidati con i dati di proclamazione, e producono l'elenco completo dei proclamati, in ordine alfabetico e in ordine di circoscrizione, la «chiama» dei deputati e le opzioni dei deputati plurieletti, di cui si darà comunicazione in Assemblea.

### *2.3 - Immissione e verifica dei dati UCC*

Il sottosistema di verifica dei verbali UCC viene attivato nella terza macro fase del procedimento elettorale, che si estende dai giorni successivi alle elezioni, fino anche a qualche mese successivo l'inizio della nuova legislatura.

In particolare la fase si avvia, allorquando comincia a pervenire alla Camera dei deputati, da parte degli uffici centrali circoscrizionali, la documentazione elettorale; e termina quando risultano controllati e «quadrati» tutti i dati di tutte le circoscrizioni, rilevati dai verbali UCC.

Via via che, dai vari UCC, perviene la documentazione elettorale, dopo l'apposizione del numero pilota relativo ad ogni sezione, si procede all'immissione dei dati nel sistema, tramite:

- sistemi di data entry locali, per l'immissione delle informazioni tratte dai modelli che costituiscono i verbali degli UCC;
- moduli software per la conversione ed il caricamento delle informazioni dei verbali degli UCC, per quelle circoscrizioni che fanno pervenire la documentazione elettorale non solo in formato cartaceo, ma anche elettronico.

Al termine del data entry di ogni circoscrizione, vengono attivate le funzioni di controllo dei dati immessi, che producono una serie di stampe diagnostiche (cosiddetti «modelli A»), destinate ad ulteriori control-

li, sia da parte del Servizio informatica, sia da parte della Giunta delle elezioni. Gli esiti di tali controlli, laddove risultino errori nel data entry o incoerenze dei dati, generano interventi di aggiornamento dei dati immessi ed ulteriori attivazioni delle medesime funzioni, in modo ciclico. Questa sequenza di operazioni viene reiterata, fino a quando non si verifica la correttezza dei dati immessi, rispetto alla fonte documentale, nonché la coerenza interna dei dati numerici, ossia fino a quando non si verifica la «quadratura» dei dati della circoscrizione.

Per ogni circoscrizione i cui dati risultano «quadrati», si può passare alla fase successiva, ossia al caricamento dei dati UGE.

#### 2.4 - Immissione e verifica dei verbali sezionali

Il sottosistema di gestione e verifica dei verbali sezionali viene attivato nella quarta macrofase del procedimento elettorale, che si estende, da alcune settimane successive alle elezioni, per alcuni mesi, essendo questa fase quella più impegnativa in termini di tempo e personale.

I dati tratti dai verbali sezionali sono definiti sinteticamente «dati UGE» (dati dell'ufficio della Giunta delle elezioni), in quanto sono i dati su cui la Giunta delle elezioni, attraverso l'ufficio calcolo, basa la verifica vera e propria.

In particolare, la fase si avvia con l'arrivo, alla Camera dei deputati, delle migliaia di plichi con la documentazione elettorale al dettaglio di sezione, ossia i «bustoni» contenenti i verbali delle sezioni, le tabelle di scrutinio e le schede elettorali bianche e nulle.

Questa fase, nell'attuale sistema, può essere avviata solo se i dati UCC della circoscrizione risultano «quadrati» nella fase precedente.

La fase termina quando risultano controllati e «quadrati» tutti i dati dei verbali delle sezioni di tutte le circoscrizioni, ossia, sono state individuate e accertate le eventuali discordanze, rispetto ai dati ricavati dai verbali UCC.

In particolare la procedura è composta da:

- moduli che preparano e gestiscono la massiccia attività di data entry dei dati dei verbali sezionali, con le relative funzioni di gestione e autenticazione degli operatori, e suddivisione del carico di lavoro,
- moduli di controllo della coerenza dei dati UGE immessi e la loro correzione,
- moduli di controllo della coincidenza dei dati UGE con quelli UCC immessi nella fase precedente, e segnalazione delle differenze e la loro correzione.

## 2.5 - *Calcoli finali per la determinazione dei seggi e relazioni*

Quando i dati di tutte le circoscrizioni risultano «quadrati», vengono attivati i moduli software ed i fogli elettronici, che ripetono il procedimento di calcolo dell'UCN, fino alla distribuzione del numero di seggi proporzionali nelle varie circoscrizioni, alle coalizioni e liste.

I risultati elettorali, così determinati in base alla documentazione degli UCC, vengono rielaborati in forme diverse, producendo la stampa delle varie sezioni del «libretto dei risultati delle elezioni» e la pubblicazione sul sito della Camera.

Inoltre, viene attivata una sequenza di programmi per la produzione e stampa delle tabelle e dei prospetti, che costituiscono gli allegati delle relazioni della Giunta delle elezioni per la verifica dei poteri.

La relazione circoscrizionale riporta un riepilogo dei risultati elettorali della circoscrizione, comprensivo dei dati dei votanti, le schede bianche, quelle nulle ed i voti validi delle diverse liste e coalizioni. Alla relazione circoscrizionale sono allegati prospetti informatizzati, che riportano in dettaglio detti dati.

Oltre alle relazioni circoscrizionali, particolare rilievo, alla luce della nuova legge elettorale, assume la relazione di verifica dei calcoli e delle assegnazioni su base nazionale (articolo 14 del regolamento della Giunta). Alla relazione di verifica delle assegnazioni su base nazionale, vanno allegati i prospetti informatizzati, che riproducono i calcoli effettuati dall'UCN e che evidenziano, tra l'altro:

- l'elenco delle coalizioni e liste ammesse al riparto dei seggi;
- il numero dei seggi da assegnare alle coalizioni e alle singole liste non collegate, con l'indicazione di quelli assegnati in base ai resti;
- il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista collegata, con l'indicazione di quelli assegnati in base ai resti;
- il numero dei seggi da assegnare alle coalizioni e alle singole liste non collegate nelle singole circoscrizioni, con il dettaglio di quelle eccedentarie e deficitarie;
- il numero dei seggi da assegnare a ciascuna liste collegata nelle circoscrizioni, con il dettaglio di quelle eccedentarie e deficitarie.

## 3 - *Struttura organizzativa*

Per permettere l'efficace svolgimento della verifica, oltre alle procedure informatiche descritte nel precedente capitolo, sono necessarie mol-

teplici attività che impegnano numerosi Servizi della Camera, personale esterno ed interno e l'elaborazione di un'enorme quantità di documenti, il tutto in una sede distaccata.

### 3.1 - Sede

La sede dove effettuare la verifica è difficile da reperire, per la necessità di installarvi 3000 metri lineari di scaffalature, ove depositare l'enorme quantità di documenti (vedi il successivo punto 3.4 *Documenti utilizzati*), che pervengono alla Camera.

Dalla XIV legislatura è stato individuato, come sede delle operazioni materiali della verifica, il capannone 5.1 del Centro polifunzionale di Castelnuovo di Porto (RM), fatta eccezione per l'attività del gruppo per le operazioni relative al controllo dei dati uffici centrali circoscrizionali ed al loro inserimento, che si realizza nella sala del Cenacolo di vicolo Valdina.

È stato fatto, così, un gran passo avanti, dato che, precedentemente, ad ogni elezione occorreva individuare una sede adatta. Sono stati, così, successivamente utilizzati i sotterranei della Giunta, il cortile del palazzo del Seminario, il Banco di Napoli (quando questi ultimi due erano ancora vuoti, in fase di allestimento).

Il piano terra del capannone è adibito alla numerazione ed archiviazione del materiale. È diviso in due zone: una di 5000 metri quadri, occupata da scaffalature per l'archiviazione della documentazione di due legislature, ed una di 350 metri quadri, adibita alla numerazione (apposizione del numero pilota), con trenta postazioni di lavoro, munite di pannelli di separazione, al fine di evitare il rischio di commistione del materiale trattato.

La zona sopraelevata di 650 metri quadri è adibita allo spoglio dei verbali sezionali, all'inserimento dei dati ed al controllo degli stessi ed è divisa in un settore riservato all'immissione dati con trenta tavoli, un ambiente per l'ufficio calcolo, con otto postazioni, e quattro uffici (per la segreteria della Giunta, per i funzionari della Giunta, per i funzionari del Servizio informatica e per gli assistenti responsabili dei commessi). Tutte le postazioni di lavoro sono munite di collegamento telefonico ed elettrico, nonché di cablaggio informatico.

### 3.2 - Servizi interessati

Il Servizio prerogative e immunità ed il Servizio informatica non sono gli unici attori del procedimento di trattamento e verifica dei risultati elettorali.

Il Servizio informatica, oltre al sistema informatico per la raccolta, elaborazione e controllo dei dati ed al personale che lo gestisce, fornisce le postazioni informatiche e le linee di trasmissione dati tra le diverse sedi.

Il Servizio del personale partecipa attivamente alla verifica, individuando il personale interno che parteciperà alla verifica stessa, sottraendolo, per il tempo necessario, ai Servizi di appartenenza, gestendo le sostituzioni e facendo fronte alle loro esigenze, come mensa, trasporto alla sede distaccata, lettori delle presenze ecc.

Il Servizio amministrazione gestisce i contratti con le ditte, che forniscono servizi diversi, necessari per la realizzazione della verifica: quelle fornitrici di personale esterno (facchinaggio, data entry, pulizia), quelle dei servizi di ristorazione, di manutenzione degli impianti telefonici, di fornitura di automezzi per il trasporto estemporaneo di materiali e del personale tra le diverse sedi.

Il Servizio sicurezza provvede alla sicurezza e vigilanza della sede come descritto con maggiore dettaglio nel successivo punto 3.6.

Oltre ai commessi preposti alla vigilanza (da venti a trenta) ed agli assistenti che li coordinano, fornisce gli assistenti con compiti di organizzazione e controllo delle attività di facchinaggio.

Il Servizio per la gestione amministrativa fornisce l'allestimento (mobilio, apparecchi telefonici ecc.) delle sedi (vicolo Valdina e Castelnuovo di Porto) nelle quali si realizza la verifica e, a fine verifica, il ripristino dei locali per le destinazioni usuali.

Il Servizio sanitario e di pronto soccorso provvede all'attivazione di un presidio sanitario presso la sede distaccata.

### *3.3 - Personale interno ed esterno utilizzato*

Il personale che partecipa alla verifica è organizzato in tre gruppi di lavoro:

Gruppo per l'immissione e controllo dei dati UCC (gruppo 1).

Tale gruppo, composto di diciotto unità, opera nell'ambito del Servizio informatica e utilizza sedici unità di personale esterno alla Camera; ha il compito di inserire, su supporto informatico, i dati contenuti nei tabulati riepilogativi degli uffici centrali circoscrizionali (UCC, che sono

ventotto, ivi incluso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero). L'attività, nelle due ultime legislature, è stata svolta nella sala del Cenacolo nel complesso di vicolo Valdina.

Gruppi per l'immissione e controllo dei dati dei verbali sezionali (gruppo 2).

Provvedono all'immissione e verifica dei verbali sezionali. Sono organizzati in due gruppi, che lavorano per tre settimane, uno dopo l'altro, composti ciascuno da trenta documentaristi, per leggere i verbali; trenta unità di personale di digitazione esterno alla Camera, trenta unità di facchinaggio per la movimentazione del materiale e apertura delle buste e dieci assistenti parlamentari a supporto delle operazioni.

Gruppo per le operazioni di calcolo relative alla verifica dei risultati elettorali (d'ora in avanti ufficio calcolo).

Tale gruppo controlla le incongruenze e le corregge e si compone di dieci unità tra documentaristi e ragionieri, cui si aggiungono due segretari parlamentari, individuati dal Servizio del personale. È coordinato da un documentarista di comprovata esperienza.

### *3.4 - Documenti elettorali utilizzati per la verifica*

Dai ventisette UCC, costituiti presso le corti d'appello, e dall'UCCE (ufficio centrale per la circoscrizione Estero, costituito presso la corte d'appello di Roma), perviene il seguente materiale:

Documentazione relativa ad ogni singola sezione elettorale (buste contraddistinte dalla sigla 14 EP). Nel 2006 le sezioni elettorali sono state 60.977 (comprese le sezioni della circoscrizione uninominale Valle d'Aosta). Alle sezioni delle circoscrizioni nazionali vanno, poi, aggiunti i seggi elettorali costituiti presso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero (che, per queste elezioni, sono 896).

Ciascuna busta contiene la seguente documentazione relativa ad ogni singola sezione elettorale:

- verbale sezionale con gli atti allegati (nomina scrutatori, reclami ecc., limitatamente ai seggi elettorali della circoscrizione Estero, i verbali sezionali riporteranno anche le preferenze espresse ai candidati delle singole liste);
- tabelle di scrutinio;
- buste contenenti le schede bianche e i voti nulli e contestati;
- buste contenenti le schede deteriorate o annullate.

Materiale predisposto dagli UCC e dall'UCCE:

a) i prospetti dei voti di lista validi (limitatamente alla circoscrizione Estero, inclusi i prospetti delle preferenze espresse), compresi i voti contestati e provvisoriamente assegnati dall'UCC;

- i riepiloghi generali di circoscrizione;
- i verbali circoscrizionali.

### 3.5 - *Operazioni attinenti alla verifica*

Ad ogni macrofase del sistema informatico corrispondono numerose operazioni manuali che verranno descritte a continuazione con le loro criticità.

#### 3.5.1 - *Operazioni antecedenti la verifica*

Gestione dei dati preliminari.

Non vi è alcuna fonte normativa, né accordo specifico, che impegni il Ministero dell'interno alla cessione di questi dati alla Camera. Pertanto non vi è alcuna garanzia formale che tali dati pervengano realmente alla Camera: essi arrivano solo attraverso contatti informali tra il personale dei due organi.

Non è predefinito neppure il formato di tali dati, che pervengono in formati diversi ad ogni nuova legislatura.

Pertanto i moduli software di importazione di questi dati potrebbero dover essere riscritti *ex novo* ad ogni nuova sessione elettorale, comportando la necessità di tenere disponibile una persona per l'estemporanea redazione, in tempi estremamente ridotti, di detto software.

Inoltre, l'elenco delle sezioni elettorali inviate dal ministero non è sempre preciso e, pertanto, gli uffici della Giunta devono contattare i comuni e/o le prefetture per correggerlo. Ciò è particolarmente critico, perché è dall'archivio delle sezioni, che si genera il «numero pilota».

In questa fase preliminare gli uffici della Giunta identificano altresì, tra i nominativi presenti come candidati, quelli che risultano essere deputati nella legislatura corrente, in modo da poter, successivamente, individuare gli eventuali rieletti.

Gestione delle proclamazioni.

La forma del cognome/nome presente nelle comunicazioni di proclamazione, provenienti dagli uffici centrali circoscrizionali, risulta disomogenea: talvolta senza distinzione tra cognome e nome, con uso indiffe-

rente di maiuscolo e minuscolo, con uso diversificato di espressioni dei nominativi delle elette coniugate e dei nominativi di notorietà. Non sempre, comunque, la forma ed il contenuto del cognome/nome di proclamazione risulta coincidente con la forma ed il contenuto del cognome/nome di candidatura.

Sia il Servizio prerogative e immunità, che il Servizio informatica, effettuano controlli di congruità tra i dati dei proclamati pervenuti dagli UCC, i dati dei candidati forniti dal Ministero dell'interno, che risultano proclamati e gli eventuali dati già posseduti relativi alle precedenti legislature. Eventuali incongruenze vengono risolte dal Servizio prerogative e immunità, comunicate al Servizio informatica per i successivi aggiornamenti dei files del sistema.

Inoltre vengono controllati i nominativi dei proclamati, che risultano essere deputati nella legislatura corrente, quindi rieletti, aggiornando con questo attributo i files del sistema.

Un'attività della Giunta per la prima seduta è quella di predisporre, sulla base delle opzioni pervenute, l'elenco dei subentranti, quello dei deputati che non hanno ancora effettuato l'opzione, nonché quello dei potenziali subentranti per il caso che sopravvenga un'opzione tempestiva da parte dei deputati plurieletti, che non abbiano ancora optato.

Tale adempimento è risultato particolarmente gravoso in occasione della prima seduta della XV legislatura, in conseguenza della modifica apportata dalla legge n. 270 del 2005 all'articolo 19 del T.U. n. 361 del 1957, che ha eliminato il limite massimo del numero di circoscrizioni in cui potersi candidare. Ciò ha determinato, infatti, una molteplicità di proclamazioni di uno stesso candidato, così come dei candidati destinati a subentrargli a seguito dell'opzione.

### 3.5.2 - Operazioni attinenti alla verifica vera e propria

#### 1) Numerazione del materiale.

Come spiegato precedentemente, il Servizio informatica, in base agli elenchi forniti dal Ministero dell'interno, attribuisce a ciascuna sezione elettorale un codice (il cosiddetto «numero pilota»), contraddistinto da:

- sigla della provincia della corte di appello o del tribunale di appartenenza (ovvero, per i seggi elettorali della circoscrizione Estero, la sigla della ripartizione);
- numero del collegio all'interno della circoscrizione (con la nuova legge è stato sostituito dal numero progressivo della provincia all'interno della circoscrizione).

- numero progressivo della sezione elettorale nell'ambito della provincia (o ripartizione della circoscrizione Estero).

Il «numero pilota» viene apposto, a mano, da personale esterno (fornito dalla ditta di facchinaggio), sotto la direzione ed il controllo del personale della Giunta e degli assistenti parlamentari, sulle buste 14 EP e su ciascuno dei documenti in esse contenuti. Il materiale numerato viene risistemato nelle ceste e riportato nelle scaffalature collocate al pianterreno del deposito, seguendo l'ordine di circoscrizione.

Lo stesso «numero pilota» viene, anche, scritto sui ogni riga dei verbali circoscrizionali, in corrispondenza di ogni sezione.

## 2) Inserimento dei dati sezionali e verifica dei verbali.

Il materiale numerato viene portato, dal personale esterno e sotto costante controllo degli assistenti parlamentari, alle postazioni occupate dai documentaristi addetti alla verifica (gruppo 2). Ogni postazione è così composta:

- un documentarista addetto alla lettura del verbale ed alla dettatura dei dati;
- un'unità di personale esterno addetta all'immissione dei dati nel terminale;
- un'unità di personale esterno addetta ad operazioni manuali (estrazione dei verbali sezionali da una apposita cesta e risistemazione nella stessa dopo l'immissione).

A ciascun documentarista del gruppo addetto alle operazioni di verifica il coordinatore dell'ufficio calcolo attribuisce un numero identificativo, generalmente a tre cifre. Questo numero, che compare nella visualizzazione dei risultati di ciascuna sezione, consente di individuare l'operatore che ha esaminato il verbale.

A questa fase sono addette trenta postazioni, formate secondo quanto indicato sopra, le quali opereranno in successione in due tornate, per un periodo di venti giorni ciascuna.

La procedura consiste nell'inserimento dei dati ricavabili dai verbali sezionali. Avvenuto l'inserimento, il software di cui i computer sono dotati provvede al controllo dei dati immessi ed alla loro comparazione con quelli immessi dal gruppo 1 e provenienti dai verbali circoscrizionali, segnalando automaticamente le discrepanze.

A conclusione delle predette operazioni, le buste sezionali, rispetto alle quali non sono segnalate incongruenze, vengono ricollocate nella

scaffalatura assegnata alla circoscrizione di appartenenza, secondo un'ordinata sequenza di circoscrizione, provincia e sezione.

Le buste sezionali, rispetto alle quali sono segnalate incongruenze, vengono identificate con un segno di riconoscimento (adesivo rosso) e collocate nella zona riservata al materiale, che deve essere esaminato dall'ufficio calcolo.

L'intera fase di immissione dei dati è sottoposta al controllo da parte dei funzionari e del personale della Giunta delle elezioni.

### 3) Attività dell'ufficio calcolo.

L'ufficio calcolo provvede al riesame di tutti i verbali di sezione, i cui dati risultino incongruenti (le cosiddette «squadrature»), rispetto ai dati precedentemente inseriti nell'elaboratore e ricavati dai tabulati degli UCC e dell'UCCE, individua le cause di divergenza (sia che si tratti di incoerenze interne al verbale sezionale, sia che si tratti di difformità tra i dati sezionali e i dati circoscrizionali) e provvede alla possibile correzione degli errori.

Qualora la correzione degli errori non sia possibile attraverso il raffronto tra i dati inseriti, ne viene informato il relatore per la circoscrizione di cui si tratta, il quale, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento della Giunta, dispone l'esame delle schede bianche e nulle e, ove necessario, propone alla Giunta di deliberare l'acquisizione delle schede valide presso l'ufficio giudiziario che le detiene.

Si tratta di un passaggio assai importante: si è verificato, infatti, che, già in questa fase, emergessero errori di compilazione dei riepiloghi o di calcolo, commessi dagli UCC, che hanno portato a proclamazioni errate, poi non convalidate dalla Camera.

Al termine di tutte le operazioni di verifica, il materiale elettorale relativo alle circoscrizioni, in ordine alle quali la Giunta abbia aperto un'istruttoria a seguito di ricorsi, viene trasferito presso il deposito, sottostante gli uffici della Giunta delle elezioni (palazzo dei gruppi), per le conseguenti attività istruttorie, mentre il materiale relativo alle circoscrizioni non interessate da ricorsi, rimane archiviato nel deposito di Castelnuovo di Porto.

4) Stesura e presentazione delle relazioni circoscrizionali e relative proposte.

Espletate le procedure di analisi dei dati, degli eventuali ricorsi e degli elementi incidenti sull'eleggibilità, il relatore presenta la propria relazione alla Giunta.

Il termine di presentazione è di quattro mesi, dal momento in cui gli sono stati presentati i prospetti e gli altri documenti di cui all'articolo 8.

In caso di ritardo, il presidente della Giunta lo sollecita formalmente. Persistendo un ritardo immotivato, il relatore viene sostituito.

Oltre alle relazioni circoscrizionali, particolare rilievo, alla luce della nuova legge elettorale, assume la relazione di verifica dei calcoli e delle assegnazioni su base nazionale (articolo 14 del regolamento della Giunta), alla cui definizione potrebbero doversi considerare subordinate le conclusioni delle singole relazioni circoscrizionali (dato che, a differenza della vecchia legge elettorale, nel nuovo sistema tutte le proclamazioni – e conseguentemente anche le convalide – sono effettuate sulla base di calcoli nazionali).

La Giunta delibera sulle relazioni e sulle proposte in esse contenute.

### 3.6 - *Sicurezza e riservatezza dei dati*

La sicurezza e la riservatezza dei dati sono due caratteristiche distinte, anche se tra loro correlate. Con il termine sicurezza ci si riferisce alla protezione fisica dei dati, che potrebbero essere distrutti o alterati per diverse cause interne o esterne: errori di programmazione, cadute del sistema, manipolazioni non autorizzate. Con il termine riservatezza dei dati, invece, ci si riferisce alla protezione dei dati da ogni accesso non autorizzato.

Il Servizio sicurezza organizza la scorta della Polizia di Stato degli automezzi che trasportano il materiale elettorale all'interno del raccordo anulare e la sorveglianza dello scarico del materiale e delle aree esterne tramite l'Arma dei carabinieri. Il Centro di Castelnuovo ha lo *status* di sede della Camera, cui, conseguentemente, si applicano le norme di sicurezza e vigilanza in vigore presso le altre sedi parlamentari, pertanto il controllo degli accessi e delle aree interne è assicurato dagli assistenti parlamentari, coadiuvati dalla Polizia di Stato.

Predisporre, inoltre, un gruppo composto da un responsabile del Servizio sicurezza, da un addetto del Servizio prerogative ed immunità, da un responsabile operativo della Polizia di Stato, e da un omologo dell'Arma dei carabinieri, con compiti di raccordo operativo tra le varie strutture per monitorare le attività di trasporto e di arrivo del materiale.

Entrambi questi elementi (sicurezza e riservatezza) sono stati tenuti in debito conto durante il disegno del sistema informatico *Verifica dei dati elettorali*.

Per quanto riguarda la sicurezza dei dati:

- nell'ambito della procedura batch, viene effettuato, prima dell'elaborazione, il salvataggio dell'archivio da aggiornare e, al termine

dell'elaborazione, il salvataggio degli archivi prodotti dalla procedura. In tal modo si conseguono due obiettivi: nel caso si verificano malfunzioni durante l'esecuzione, ricaricando la copia dell'archivio inizialmente salvato, si può rieseguire la procedura; inoltre, mantenendo un certo numero di copie degli archivi salvati, nel caso di anomalie che non vengano rilevate subito, facendo un'analisi delle copie a disposizione, si può risalire all'ultima integra;

- nell'ambito della procedura on line, è stata implementata la DUAL COPY per i due files soggetti ad aggiornamenti da terminale: ASSEGNAZIONI (che riporta i dati degli utenti e le loro assegnazioni) e FILESEZ (che riporta i dati elettorali per sezione). Inoltre, è stata prevista una copia degli stessi archivi a fine giornata, in modo che, nell'improbabile caso di errori su entrambe le copie del DUAL COPY, si riesce a limitare la quantità di dati da reinserire al lavoro di una giornata;
- tutte le transazioni sono state definite come «recoverable» ed i files come «protetti» per permettere, in caso di caduta del sistema, alla procedura di recovery restart del monitor *TP CICS*, di annullare tutte le transazioni non terminate e di eliminare tutte le modifiche degli archivi, che esse avevano generato;
- sono stati previsti due FILESEZ: uno provvisorio per l'elaborazione batch degli UCC ed uno definitivo per l'on line, in modo che, errori nella procedura batch, non si ripercuotano sul file definitivo. I dati UCC di una circoscrizione verranno trasferiti sul file definitivo solo quando sono stati corretti e sono ormai definitivi.

Per salvaguardare la riservatezza, l'accesso al sistema è controllato mediante meccanismi diversi:

Sign on applicativo: l'utente deve fornire al sistema l'identificativo assegnatogli dai coordinatori, nome e parola chiave, che può cambiare autonomamente, ogniqualvolta lo ritiene opportuno.

Controllo del terminale: il sistema consente l'accesso solo alle postazioni autorizzate; in tal modo vengono respinti tutti i tentativi effettuati da terminali non riconosciuti dal sistema.

Per impedire l'ingresso alla procedura in punti intermedi, il programma iniziale imposta un codice, che tutti gli altri programmi richiamati controllano.

Una volta immessi nel sistema, occorre controllare le funzioni realizzate da ciascun utente; a questo proposito sono stati previsti quat-

tro tipi distinti di utenti, abilitati a svolgere funzioni diverse: immissione, correzione dei dati UGE, correzione dei dati UCC, correzione definitiva.

Verrà memorizzato, in ogni record di sezione, l'identificativo degli utenti che hanno immesso o modificato i dati, e lo stato di quadratura nel quale li hanno lasciati.

Alla fine di ogni fase vengono effettuate le stampe batch, che servono da certificazione del lavoro effettuato dagli utenti.

### *3.7 - Criticità dell'organizzazione*

L'organizzazione della verifica dei dati elettorali, descritta nei paragrafi precedenti, è molto complessa per i seguenti motivi:

Pianificazione degli adempimenti dei Servizi della Camera.

Occorre coordinare il lavoro di tutti i servizi competenti in materia di adempimenti relativi alle operazioni di verifica dei risultati elettorali (elencati nel punto 3.2). Per questo motivo, appena vengono indette le elezioni, si susseguono incontri tra i responsabili dei diversi Servizi, presiedute da un Vicesegretario generale, per determinare e pianificare gli interventi di competenza di ciascuno e la loro tempificazione.

Coordinamento di un grande numero di personale.

Come spiegato precedentemente, occorre coordinare e far lavorare insieme trenta gruppi di tre persone ciascuno per venti giorni per due turni consecutivi, ossia un centinaio di persone per turno, gestendo le sostituzioni, i diversi ritmi di lavoro, gli intervalli, i turni mensa ecc. A questo personale occorre aggiungere quello della ditta di facchinaggio per l'inserimento delle buste nelle ceste, la movimentazione delle stesse ed il riposizionamento del materiale negli scaffali, coordinati dagli assistenti parlamentari.

Organizzazione del numeroso materiale utilizzato.

Lo stesso discorso vale per la gestione del materiale, ossia i 60.977 bustoni, ciascuno contenente i diversi documenti da archiviare e movimentare per l'immissione nel sistema, separando quelli «quadrati» da quelli che occorre riesaminare.

Coordinamento tra le diverse fasi.

Le diverse fasi devono essere gestite con grande attenzione, dato che ciascuna ha bisogno di quella precedente per andare avanti.

Quando pervengono i documenti di una circoscrizione:

- le singole righe delle sezioni dei documenti circoscrizionali sono numerati con il «numero pilota», a Castelnuovo, dai funzionari della Giunta;
- vengono inviati a Vicolo Valdina per inserire nel sistema i dati UCC e «quadrarli»;
- nel frattempo vengono numerate a Castelnuovo le buste, che contengono i verbali sezionali.

La difficoltà sta nel coordinare queste attività, in modo che tutte vengano completate al momento di iniziare ad immettere i verbali. Ciò non è facile, dato che i dati UCC possono tardare di più a quadrare, oppure, può non essere ancora terminata la numerazione dei verbali, allorché, invece, gli UCC sono pronti.

Ed il tutto succede mentre cento persone sono state convocate per inserirli, e, per esempio, non c'è ancora materiale sufficiente da consegnare loro.

La soluzione sarebbe quella di posticipare l'inizio della verifica ma, generalmente, è necessario iniziarla il più rapidamente possibile, per fare tornare il personale della Camera agli uffici di appartenenza, che li reclamano, oltre che, per individuare rapidamente se esistono gravi «squadrature».

Inoltre, il coordinamento viene, per ora, fatto con telefonate tra il responsabile del gruppo 1 (inserimento e quadratura dei dati UCC), il responsabile della numerazione dei bustoni a Castelnuovo ed il responsabile del gruppo 2 (inserimento dei dati UGE). Forse occorrerebbe una procedura per controllare l'avanzamento delle diverse fasi.

#### 4 - *Le innovazioni della verifica 2006*

Per una serie di coincidenze, nella verifica dei dati elettorali 2006, l'organizzazione complessa descritta nel capitolo precedente è stata complicata da alcune novità:

- riforma della legge elettorale – la legge n. 270 del 21 dicembre 2005 sancisce il ritorno al sistema proporzionale senza preferenze;
- introduzione della circoscrizione Estero – la legge n. 459 del 27 dicembre 2001 consente l'esercizio del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero, e stabilisce che dodici deputati saranno eletti nell'ambito delle quattro ripartizioni in cui si articola la nuova circoscrizione Estero;

- entrata in produzione del nuovo sottosistema di gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni – È stato programmato il rifacimento *ex novo* dell'intero sistema *Verifica dei dati elettorali* ed il rilascio progressivo dei vari sottosistemi che lo compongono. Il rilascio del sottosistema *Gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni* era previsto per le elezioni 2006;
- rilevazione informatizzata dello scrutinio – il decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, prevede e disciplina, tra l'altro, all'articolo 2, la rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006, in sezioni elettorali individuate *ad hoc*.

#### 4.1 - La riforma della legge elettorale

La legge n. 270 del 21 dicembre 2005 ha riformato i sistemi di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Risulta, pertanto, abrogato il sistema elettorale misto, che era stato introdotto nel 1993 e applicato nelle elezioni parlamentari del 1994, 1996 e 2001, con cui tre quarti dei deputati e tre quarti dei senatori venivano eletti nell'ambito di collegi uninominali, in un unico turno di votazione, a maggioranza relativa dei voti; mentre il restante quarto costituiva la quota proporzionale.

La nuova legge introduce il voto di lista ed il premio di maggioranza in favore della coalizione di liste collegate o della lista isolata che ottenga, sul piano nazionale per la Camera, o sul piano regionale per il Senato, il più alto numero di voti. Per l'elezione della Camera il riparto dei seggi si effettua su base nazionale, con successiva attribuzione alle circoscrizioni. Non è possibile manifestare un voto di preferenza per i candidati; la lista è, infatti, «bloccata»: i nomi sono, cioè, presentati in un ordine stabilito.

L'intervento per adeguare il sistema informatico alla riforma elettorale, per garantire un supporto efficace all'attività di verifica elettorale, è stato particolarmente critico, dato che presentava un carattere di urgenza, per i tempi ristretti tra l'approvazione della legge di riforma e la verifica vera e propria.

Come conseguenza della riforma elettorale, il sistema informatico *Verifica dei dati elettorali* ha dovuto essere pesantemente modificato:

- è stato necessario modificare il numero pilota, che è il codice che viene utilizzato per identificare univocamente una sezione elettorale. Il codice si componeva di tre parti: la prima era la sigla auto-

mobilitistica (due lettere) della città sede della corte d'appello di riferimento della circoscrizione; la seconda era il numero arabo del collegio espresso con due cifre, mentre la terza parte era un numero progressivo, che, a partire dal valore 1, numerava tutte le sezioni dei comuni contenuti nel collegio. Con l'eliminazione dei collegi occorreva individuare un altro sottoinsieme per dividere le sezioni di una circoscrizione, ed è stato identificato il numero progressivo della provincia, all'interno della circoscrizione, per sostituire il collegio. Ora il pilota è composto da: sigla della provincia della corte d'appello, numero della provincia alla quale appartiene la sezione e numero progressivo della sezione all'interno della provincia;

- si sono dovuti eliminare tutti i programmi e gli archivi che gestivano il voto maggioritario. Fortunatamente il sistema informatico era stato sviluppato negli anni '80, quando vigeva il sistema proporzionale, al quale, solo nel 1994, sono state aggiunte le procedure per gestire il voto maggioritario ed un programma regista, che dava il controllo prima all'una e poi all'altra e, in certi casi, per esempio per la Valle d'Aosta, e per le elezioni suppletive, faceva lavorare solo i programmi dell'uninomiale. Questa architettura ha facilitato lo stralcio della parte uninominale, senza stravolgere l'intero sistema: si è dovuto modificare essenzialmente il programma regista;
- è stato necessario creare fogli elettronici completamente nuovi per il calcolo di riparto e assegnazione dei seggi previsto dalla riforma elettorale. Alla fine di tutti i controlli dei dati sezionali, il sistema già addizionava tutti i dati, fino ad ottenere le cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste. Si è partito da queste per raggruppare le liste collegate ed ottenere le cifre elettorali delle coalizioni. Con le cifre elettorali delle coalizioni e le cifre elettorali di tutte le liste, si sono sviluppati fogli di calcolo per:
  - individuare le coalizioni e le liste ammesse al riparto dei seggi;
  - ripartire i seggi tra le coalizioni e le singole liste ammesse;
  - ripartire i seggi tra le liste delle coalizioni;
  - distribuire tra le circoscrizioni i seggi delle coalizioni e delle liste singole;
  - distribuire tra le circoscrizioni i seggi delle liste di ciascuna coalizione.
- si è dovuto modificare il contenuto delle relazioni, dato che, a differenza della vecchia legge elettorale, nel nuovo sistema, tutte le proclamazioni – e, conseguentemente, anche le convalide – sono ef-

fettuate sulla base di calcoli nazionali. Pertanto le relazioni circoscrizionali conterranno solo i dati circoscrizionali come risultanti dalle verifiche quantitative, mentre le convalide di tutte le proclamazioni ed i seggi assegnati ad ogni lista e coalizione risulteranno nella relazione su base nazionale.

#### 4.2 - *L'introduzione della circoscrizione Estero*

Per recepire le modifiche della legislazione in materia elettorale, volte a consentire il voto degli italiani residenti all'estero, il Servizio informatica ha avviato un intervento finalizzato a realizzare, nel sistema, una nuova componente per la gestione della circoscrizione «Estero», implementando funzioni di calcolo, adeguate al sistema proporzionale, previsto per la determinazione dei seggi in detta circoscrizione.

L'intervento ha contemplato la gestione dei risultati elettorali, sulla base dei verbali riepilogativi provenienti dall'ufficio centrale circoscrizionale per l'Estero e di quelli di dettaglio, provenienti dalle sezioni costituite presso lo stesso, rilevando i dati fino al livello dei voti delle varie liste, senza, quindi, scendere al dettaglio dei voti di preferenza sui candidati all'interno delle liste.

Poiché prima dell'arrivo del materiale elettorale ancora non si conosceva con precisione il tipo ed il formato della documentazione che sarebbe pervenuta alla Camera – sia a livello di UCC Estero, sia a livello di seggi costituiti presso tale UCCE –, ci si è regolati sulla base di ipotesi che, fortunatamente, hanno comportato solo lievi aggiustamenti del software al momento dell'arrivo del materiale.

La componente di gestione della verifica dei dati elettorali, relativi alla circoscrizione Estero, è stata conformata alle preesistenti componenti dell'attuale sistema, in modo da poterne gestire la verifica dei dati come se, nonostante le numerose peculiarità, costituisse un'estensione delle ventisette circoscrizioni nazionali.

A tal fine, le quattro ripartizioni estere, pur essendo normativamente una sola circoscrizione, sono state trattate, all'interno del sistema, come altrettante circoscrizioni, basandosi sul fatto che i seggi vengono assegnati ad ognuna di esse separatamente dalle altre.

Conseguentemente, anche per la gestione della circoscrizione Estero è stata mantenuta la medesima impostazione dell'attuale sistema.

Uno dei principali problemi è stato quello di produrre il numero pilota anche per la circoscrizione estero, tenuto conto del fatto che il

corrispondente territorio elettorale è rappresentato in modo diverso dal territorio elettorale nazionale. È stato necessario costruire una corrispondenza fra le discriminanti necessarie ad individuare le sezioni estere (ripartizione, Stato, consolato, seggio ed urna) e quelle utilizzate per le sezioni italiane (circostrizione, provincia, comune e sezione).

Inoltre, i seggi della circostrizione Estero hanno la peculiarità che ogni seggio costituito mantiene l'informazione dell'ufficio consolare (uno o più), da cui sono arrivati i plichi, inserendo le schede provenienti da ciascun ufficio consolare in urne separate e procedendo poi ad operazioni di spoglio separate ed alla redazione di distinti verbali (art. 19, comma 9, del regolamento). Ossia, nel caso di cui sopra, un seggio può redigere più verbali in relazione al numero di urne.

È stata scelta la soluzione di far corrispondere le ripartizioni alla circostrizione, di considerare un'unica provincia fittizia per ogni ripartizione al posto delle province del territorio nazionale e di «esplodere» i seggi esteri nei vari uffici consolari (cui corrispondono le varie urne), assegnando, quindi, in maniera sequenziale, il numero pilota ad ogni urna.

Avendo adattato la circostrizione Estero alle circostrizioni esistenti, si è potuto utilizzare il sistema esistente per tutte le fasi: gestione dei dati preliminari (candidati, sezioni e liste), gestione delle proclamazioni, gestione dei dati UCC, gestione dei verbali sezionali, fino a determinare la cifra elettorale di lista (somma dei voti validi) per ogni ripartizione.

È stato necessario sviluppare fogli di calcolo completamente nuovi, per assegnare i seggi alle diverse liste all'interno delle ripartizioni, che ricalcano i seguenti calcoli effettuati dall'ufficio centrale per la circostrizione Estero ed esattamente:

- dividere la somma delle cifre elettorali di lista per il numero di seggi di quella ripartizione, per ottenere il quoziente di quella ripartizione;
- dividere la cifra elettorale di ogni lista per detto quoziente, per ottenere il numero di seggi di quella lista;
- i seggi restanti si assegnano alle liste con i maggiori resti e, a parità, con la maggiore cifra elettorale.

Il sistema determina i seggi assegnati a ciascuna lista, senza scendere nel dettaglio dei voti di preferenza dei candidati, all'interno delle liste. Questa funzione sarà inserita nello sviluppo previsto dal nuovo sistema *Verifica dei dati elettorali*.

#### 4.3 - Entrata in produzione del nuovo sottosistema di gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni

Il progetto di rifacimento del sistema *Verifica dei dati elettorali* ha, come obiettivo, il rifacimento dell'attuale sistema informatico di gestione dei dati elettorali, che è in esercizio da numerose legislature e che, anche per il susseguirsi di variazioni dei sistemi elettorali gestiti, è stato ripetutamente oggetto di revisioni, interventi adattativi ed evolutivi. Sebbene l'attuale sistema abbia, sinora, garantito funzionalità collaudate e rispondenti agli obiettivi, la sua tendenziale obsolescenza causa costi crescenti e rischia di diventare un punto di debolezza. La strategicità, per la Camera, delle funzioni di verifica dei dati elettorali, richiede, pertanto, che si affronti la problematica del rifacimento, nell'ambito di una transizione graduale dal vecchio sistema al nuovo, rilasciando, uno dopo l'altro, i nuovi sottosistemi.

Il sottosistema *Gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni*, è entrato in produzione nella verifica dei dati elettorali 2006. Quali sono le novità apportate dal nuovo sottosistema?

Fino al 2001, il sistema informatico di verifica dei dati elettorali era sostanzialmente isolato.

A partire dal 2001, nell'ambito degli interventi relativi al passaggio in esercizio del sistema informatico *Anagrafe unificata legislativa*, si è realizzata, tra questi due sistemi, una prima integrazione di tipo misto, ossia non solo off line, ma, anche, seppur in minima parte, on line.

Contestualmente, si è realizzata un'integrazione on line, tra i sistemi informatici *Accoglienza dei deputati*, *Assistenza deputati* e *Anagrafe unificata legislativa*, ponendo le basi per l'integrazione tra il sistema di verifica dei dati elettorali e gli altri sistemi informatici della Camera.

Le informazioni condivise tra il sistema di verifica dei risultati elettorali e gli altri sistemi, sono parte integrante del sottosistema di gestione dei dati preliminari e delle proclamazioni e sono costituite da quelle strettamente anagrafiche dei deputati, da quelle delle proclamazioni, e dalle eventuali opzioni dei deputati plurieletti, nonché quelle relative ai mandati parlamentari.

Le modifiche evolutive apportate alle funzionalità del sottosistema, in occasione del suo nuovo sviluppo, sono le seguenti.

- l'adozione di tecnologie attuali ha comportato, in particolare, che la gran parte delle funzioni potranno essere eseguite on line, attraverso interfacce disponibili, direttamente dal Servizio prerogative e immunità, senza passare dal Servizio informatica;

- integrazione completa nel sistema *Anagrafe unificata legislativa* della gestione delle proclamazioni, e immissione on line nel sistema stesso non solo delle proclamazioni determinate dalla Camera, ma anche di quelle comunicate dagli uffici centrali circoscrizionali, con relativi dati di candidatura;
- automazione del procedimento di identificazione dei proclamati rieletti e dei proclamati, le cui informazioni risultano, comunque, già presenti nel sistema informatico della Camera, basata sulla coincidenza di almeno due informazioni tra «cognome», «nome», «comune di nascita» e «data di nascita» (prendendo in esame tutte le varianti di «cognome» e «nome», presenti in *Anagrafe unificata legislativa*) rispetto alle informazioni trasmesse dagli uffici centrali circoscrizionali. Gestione automatica di un nuovo attributo con i possibili valori «mai eletto», «già deputato» e «già senatore», come specifica dell'attributo «neoeletto»;
- trasformazione in funzionalità attivabili on line di tutte le funzioni di produzione delle stampe, precedentemente realizzate in modalità batch.

#### 4.4 - *Sperimentazione dello scrutinio informatizzato*

L'iniziativa rappresenta un'evoluzione del percorso, volto all'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito dei processi elettorali, già avviato e verificato, in forma sperimentale, in occasione delle elezioni europee 2004 e regionali 2005.

L'intervento è stato promosso dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie e dal Ministro dell'interno ed è disciplinato dalla legge n. 22 del 27 gennaio 2006.

Due le sperimentazioni previste:

La rilevazione informatizzata dello scrutinio.

In occasione delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 era prevista la rilevazione informatizzata dello scrutinio in tutti gli uffici elettorali di sezione delle regioni Lazio, Liguria, Puglia e Sardegna, corrispondenti ad oltre il 20 per cento su base nazionale.

Le modalità innovative di rilevazione dello scrutinio elettorale sono svolte in parallelo alle tradizionali procedure di scrutinio.

L'iniziativa prevede che:

- all'ufficio elettorale un operatore acquisisce, scheda per scheda, su personal computer, le risultanze dello scrutinio;

- al termine dello spoglio, il presidente dell'ufficio elettorale attesti la conformità degli esiti della rilevazione informatizzata rispetto a quelli cartacei. In caso di discordanza, il supporto cartaceo è l'unico che ha valenza legale;
- i risultati di ciascuna sezione elettorale sono, quindi, trasmessi per via telematica al Ministero dell'interno;
- sui dati viene apposta firma digitale e vengono inviati ai competenti uffici di Camera e Senato.

Questa rilevazione informatizzata dello scrutinio consente di realizzare alcuni importanti benefici: semplificazione delle operazioni di scrutinio, riduzione dei tempi di processo e immediata disponibilità dei dati per la comunicazione dei risultati.

Sperimentazione della trasmissione informatizzata dei dati di scrutinio agli uffici preposti alla proclamazione e convalida degli eletti.

Nella circoscrizione elettorale della regione Liguria si è, anche, svolta la sperimentazione di un modello per l'automazione dell'intero ciclo elettorale, dalle operazioni di scrutinio fino alla proclamazione e convalida degli eletti, come segue:

- l'UCC acquisisce i dati sezionali di scrutinio della regione Liguria in formato XML;
- l'UCC procede all'attribuzione dei voti contestati e, provvisoriamente, non assegnati ed alla produzione dei prospetti;
- sui dati aggiornati viene apposta firma digitale e vengono inviati ai competenti uffici della Camera e all'UCN;

L'UCN elabora i dati e procede alla ripartizione dei seggi della Camera.

È importante far presente che tale sperimentazione non ha alcuna incidenza sul procedimento ufficiale di proclamazione dei risultati e di convalida degli eletti, che è avvenuto secondo le procedure tradizionali.

La Camera, avendo aderito a questa sperimentazione, aveva pianificato di:

- ricevere in una casella di posta certificata i dati telematici delle sezioni elettorali delle quattro regioni, che vi partecipavano;
- inserire i dati informatizzati di quelle quattro regioni negli archivi, tramite programmi sviluppati *ad hoc*, e non tramite il gruppo 2 (UGE), come tutte le altre regioni;

- far controllare da personale dell'ufficio calcolo tutte le sezioni così inserite e non solo quelle «squadrate», come per le altre regioni.

Dopo le elezioni, data l'esigua differenza di voti tra i due schieramenti e le polemiche che sono seguite sulla bontà dei dati elettorali, si è preferito non utilizzare una nuova metodologia per l'acquisizione dei dati che potesse far sorgere dubbi sulla loro esattezza. Per questo motivo si è preferito utilizzare, per queste sezioni, lo stesso metodo di immissione usato per tutte le altre regioni (gruppo 2).

La comparazione tra i dati così immessi e quelli informatizzati, ricevuti per via telematica, sarà effettuata, *a posteriori*, per poter verificare l'efficacia del processo informatizzato.

## 5 - Conclusioni e prospettive future

Come è stato enunciato precedentemente, il progetto *Verifica dei dati elettorali* ha, come obiettivo, il rifacimento dell'attuale sistema informatico di gestione dei dati elettorali, ormai vetusto.

L'adozione di tecnologie attuali comporterà, in particolare, che la quasi totalità delle funzioni potranno essere eseguite on line, attraverso interfacce disponibili, secondo i profili di competenza, al personale del Servizio prerogative e immunità ed al personale del Servizio informatica.

L'attuale distribuzione di operazioni tra Servizio prerogative e immunità e Servizio informatica, al di là della diretta responsabilità sui dati, che compete al Servizio prerogative e immunità, deriva dalle modalità operative del vecchio sistema *Verifica dei dati elettorali*, ma verrà superata, nel nuovo sistema, che sarà completamente on line e presenterà funzioni attivabili direttamente dal Servizio prerogative e immunità, con il solo supporto tecnico del Servizio informatica.

L'intervento di rifacimento, inoltre, rappresenta l'occasione per realizzare una serie di interventi evolutivi migliorativi delle funzionalità presenti nell'attuale sistema, alcuni già rappresentati dal Servizio prerogative e immunità per le vie brevi.

Quelli più importanti sono:

Trasformazione on line di tutte funzioni.

Questa trasformazione è particolarmente utile per quelle funzioni critiche, che, attualmente, vengono eseguite in modalità batch.

Una di queste è la correzione dei dati UCC, che comporta numerosi cicli di modifiche.

Attualmente, per l'immissione e la correzione dei dati UCC, vengono utilizzati programmi di data entry e le funzioni di controllo dei dati immessi, producono una serie di stampe diagnostiche (cosiddetti «modelli A»), che generano interventi di aggiornamento dei dati immessi e ulteriori attivazioni delle medesime funzioni, in modo ciclico.

Nel nuovo sistema, possiamo ipotizzare che le funzioni di controllo saranno on line e che i «modelli A» saranno presentati sul video, in modo da potere aggiornare i dati direttamente a terminale. Ciò consentirà di verificare immediatamente il risultato di dette correzioni, senza dover attendere l'esecuzione della serie di programmi che producono i «modelli A», che occorre, poi, consultare, per poter identificare le modifiche da apportare.

La trasformazione on line faciliterà altresì la funzione di *creazione del numero pilota*.

Come descritto in precedenza, una delle difficoltà nella creazione del numero pilota è che i comuni e le prefetture comunicano solo all'ultimo momento il numero effettivo delle sezioni elettorali del loro territorio. Sarebbe conveniente registrare tali variazioni direttamente sul video, invece di dover eseguire tutta una serie di programmi. Ciò faciliterebbe, altresì, l'assegnazione di numeri pilota alle sezioni particolari (cosiddette «volanti») istituite, per esempio, negli ospedali o nelle carceri o per ogni altra eventualità.

Storicizzazione delle correzioni effettuate.

Attualmente ogni aggiornamento dei dati UCC produce una stampa («modello A») che occorre archiviare in ordine cronologico, se si vogliono conoscere le successive modifiche. Nella nuova procedura con i «modelli A» a terminale, si potrebbe ipotizzare di memorizzarli nel sistema, evitando, così, di smarrirli o mischiarli.

Per i dati UGE si potrebbe fare altrettanto; attualmente, ogni aggiornamento effettuato a terminale sostituisce il dato precedente, del quale non rimane traccia. Invece, esso potrebbe essere archiviato per visualizzarlo, successivamente, qualora si volessero controllare le correzioni effettuate.

Monitoraggio delle diverse fasi della verifica.

Sono state descritte le difficoltà riscontrate, nel coordinare le diverse fasi della verifica, in modo da gestire al meglio il tempo a disposizione.

Per facilitare questo compito, sarebbe necessario inserire, nel nuovo sistema, una procedura per monitorare l'avanzamento delle diverse attività.

L'addetto inserisce nel sistema l'inizio dell'attività ed il giorno previsto di fine attività, che viene aggiornato ogni sera. Il sistema conosce quali attività sono requisito di una certa fase ed avvisa il responsabile quando tutti i requisiti sono stati completati.

Adattabilità del sistema alle modifiche della legge elettorale.

Tutti i sistemi elettorali sono: uninominali, proporzionali o misti, con o senza preferenze ed ogni circoscrizione può avere un sistema diverso (ved. Valle d'Aosta).

Un sistema informatico per la verifica dei dati elettorali ideale deve poter essere utilizzato per diversi anni, a prescindere dal sistema elettorale adottato e, pertanto, avere la capacità di adattarsi abbastanza rapidamente alla nuova legge.

Una soluzione potrebbe essere quella di organizzare il nuovo sistema in tre diverse procedure completamente indipendenti: proporzionale, uninominale e gestione delle preferenze.

Ci sarà una tabella che, per ogni circoscrizione, indicherà quale o quali procedure utilizzare, che potrà essere modificata ad ogni elezione, ed un programma regista che richiamerà ora l'una ora l'altra procedura, ora tutte e due o tutte e tre.

Evidentemente, la parte dei calcoli finali per l'assegnazione dei seggi proporzionali dovrà essere modificata ad ogni cambiamento della legge elettorale, ma, con i fogli elettronici, è abbastanza semplice adottare le nuove regole.

Concludendo, l'intervento di rifacimento è un'importante opera di razionalizzazione e di migliore fruibilità, che ha la finalità primaria di ricondurre ad un unico, globale ed omogeneo sistema le funzioni di gestione e verifica dei dati elettorali. Esso verrà realizzato con le moderne tecnologie, in modo da assicurare una permanenza nel tempo ed una manutenibilità, rispetto ad eventuali, possibili evoluzioni della normativa elettorale.

Il contesto delle informazioni condivise tra il sistema di verifica dei risultati elettorali ed i sistemi *Anagrafe unificate*, *Accoglienza e Assistenza deputati* non è esaustivo: infatti, questo contesto potrebbe essere ulteriormente allargato, dato che le informazioni relative ai nuovi deputati sono utilizzate da molti altri sistemi della Camera.

Uno degli obiettivi futuri dovrebbe essere proprio quello di integrare questi sistemi tra loro, condividendo le informazioni comuni.



## Indici 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 Mohrhoff* - 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 della 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 Decaro* - 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* - L'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"

**Quarto volume** (1991)

SESSIONE LUGLIO 1991

Professionalità generale

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

*Carmela Maria Orlando* - Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi

*Carlo D'Orta* - Accordi di programma e conferenze di servizi. Analisi per una ipotesi di costruzione normativa

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

*Nazzareno Pietroni* - Aspetti istituzionali del *drafting*

*Alberto Forni* - L'Unione europea e le istituzioni parlamentari

*Massimo Troisi* - Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea

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

*Italo Scotti* - La programmazione economico-finanziaria in Parlamento

*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

*Elisabetta Burchi* - Parlamento e governo dell'ambiente: analisi delle esperienze più recenti e prospettive

*Claudio Venturato* - L'introduzione nell'ordinamento giuridico, nella X legislatura, di differenti nozioni dei collegamenti di gruppo tra imprese. Considerazioni in tema di *drafting*

*Aurelio Speciale* - Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario

*Antonio Casu* - Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo

*Vincenzo Morreale* - Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del processo legislativo in materia fiscale

*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

*Susanna Russo Fischer* - 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

*Giulio Marotta* - L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni

## **Quinto volume (1996)**

SESSIONE DICEMBRE 1993

Professionalità generale

*Federico Stacchini* - Note sul presidente di commissione permanente

Professionalità di stenografia

*Piero Campennì* - Commissioni bicamerali e risoluzioni

*Adriana Fedeli* - Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati

*Federica Tagliani* - Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto

*Maria Serena Dini* - Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria in Parlamento: un'autorità amministrativa indipendente per garantire il rispetto della normativa di settore

*Giuliana Carducci* - Le commissioni parlamentari di inchiesta e l'autorità giudiziaria: profili di un parallelismo

*Cristina Assenza* - Criteri di ammissibilità di strumenti di sindacato ispettivo in relazione ad atti del Presidente della Repubblica

*Simonetta Zorzi* - Il ritiro degli atti di iniziativa legislativa

*Loredana Ballesi* - La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: da commissione di studio a commissione referente

*Giovanni Sernicola* - La legislazione antitrust nel quadro della trasformazione dell'intervento pubblico nell'economia e del processo di privatizzazione

*Claudio Piccioli* - L'esperienza dei comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali delle commissioni permanenti

*Marisandra Marcucci* - Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali

*Emanuela Bonafaccia* - Voto segreto e voto palese: riforma del 1988 e aspetti problematici relativi al coordinamento con altre norme regolamentari

*Giulia Iocca* - La Conferenza dei presidenti di commissione ed il suo ruolo nella programmazione dei lavori parlamentari

*Irene Camicioli* - Revisione dell'articolo 68 della Costituzione: questioni procedurali nel periodo transitorio

*Daniilo Testini* - Il controllo del Parlamento sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale: la commissione bicamerale istituita ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88

*Roberto Sorbello* - Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti

**Sesto volume** (1998)

SESSIONE GIUGNO 1995

Professionalità di stenografia

*Stefania Aimi* - Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

SESSIONE FEBBRAIO 1997

Professionalità di stenografia

*Fabrizio Fabrizi* - Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto

*Antonella Vercesi* - Il rinvio del Governo alle Camere

*Roberto Battisti* - Il rinvio in commissione dei progetti di legge

*Monica Fier* - Programmazione dei lavori parlamentari: evoluzione del ruolo del Presidente della Camera nell'organizzazione dell'attività dell'Assemblea

*Maria Teresa Calabrò* - La legge comunitaria: contenuti, procedimento e controlli parlamentari

*Cinzia Marozza* - Problematiche connesse ai ritardi nell'attuazione dei trattati internazionali

*Lucia Valente* - L'insindacabilità dei membri del Parlamento

*Fabio Carino* - La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: dalla deliberazione istitutiva alla relazione conclusiva

*Maria Clara Forte* - La pubblicità dei lavori delle assemblee legislative: aspetti evolutivi e profili organizzativi

*Alessandra Appolloni* - Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari

*Andrea Agrestini* - Le commissioni speciali nella prassi della Camera dei deputati

*Federico Stramacci* - La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il *question time* italiano

*Arturo De Cillis* - Corte costituzionale e decreti-legge: dall'eccesso di reiterazione alla sentenza "annunciata" n. 360 del 17 ottobre 1996

*Livia Lazzara* - Verso una rinnovata funzione della pubblicità dei lavori: strutture, funzioni e caratteristiche linguistiche

*Simona Iannetti* - L'attivazione di commissioni di inchiesta come diritto delle minoranze parlamentari nell'ordinamento della Repubblica federale tedesca

*Adriano Burlizzi* - Resoconto stenografico ed altri strumenti di pubblicità nel procedimento legislativo in commissione

### **Settimo volume** (1998)

SESSIONE APRILE 1997

Professionalità generale

*Giovanni Rizzoni* - La formazione parlamentare delle nuove leggi elettorali italiane

*Raffaele Peraino* - Il ruolo della Commissione Politiche dell'Unione europea nell'esame del disegno di legge comunitaria: problematiche attuali e prospettive di riforma

*Paolo Visca* - Il riassetto del sistema bancario: profili normativi e attuativi

*Stefano Monoscalco* - Instabilità normativa ed incertezza delle regole nella recente legislazione di sostegno all'occupazione

*Paola Siviero* - I problemi derivanti dalla mancata conversione dei decreti-legge

*Claudia Trezzani* - L'evoluzione del fabbisogno del settore statale ed il controllo della tesoreria

*Roberto Carloni* - La semplificazione della normativa di settore nella recente evoluzione della legislazione scolastica

*Cesare Gatti* - Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti

*Gianfranco Neri* - Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea

*Antonella Deledda* - Il diritto di voto dei cittadini italiani all'estero: le trasformazioni di una ipotesi legislativa

*Mario Gentile* - Il ruolo del Governo nel quadro organizzativo dei lavori parlamentari. Profili normativi

### **Ottavo volume** (1998)

SESSIONE LUGLIO 1997

Professionalità di stenografia

*Francesca Biagetti* - Il procedimento parlamentare di elezione dei giudici costituzionali: spunti problematici

Professionalità tecnica

*Edoardo Ansuini* - La gestione operativa delle apparecchiature informatiche in relazione alle esigenze degli utenti ed all'evoluzione tecnologica

*Marco Gaudiano* - Sistemi di legimatica

*Antonino Giorgetti* - L'evoluzione e la manutenzione del software applicativo

*Glauco Bertocchi* - Prospettive di sviluppo del settore audio-video della Camera dei deputati: l'esperienza, l'innovazione tecnologica e l'integrazione dei servizi a supporto dell'attività parlamentare

*Mario Bianchi* - Il telelavoro: caratteristiche generali e possibili applicazioni alla Camera dei deputati

*Mario Belardi* - L'evoluzione del sistema informatico amministrativo della Camera dei deputati verso *Intranet* ed *Internet*

*Carlo Simonelli* - La tecnologia dei sistemi aperti e di *Internet* per la Camera dei deputati

*Elena Flavia Candia* - Il controllo dei costi nel settore informatico. Con particolare riferimento ai sistemi di pianificazione e controllo

*Enrico Boccalaro* - Informatica e linguaggio naturale - applicazioni e prospettive di sviluppo per la Camera dei deputati

**Nono volume** (1998)

SESSIONE APRILE 1998

Professionalità generale

*Enrico Pucci* - Contenuti propri di una legge-quadro di riforma del settore urbanistico

*Daniela Chiassi* - *Technology assessment* - Valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia

*Giacomo Lasorella* - L'insindacabilità dei parlamentari nella recente evoluzione della prassi delle Camere e della giurisprudenza costituzionale, di Cassazione e di merito

*Paola Perrelli* - I rapporti fra lo Stato e le regioni nella recente legislazione sanitaria e assistenziale

*Marcovalerio Zangani* - I provvedimenti collegati alla finanziaria nel Regolamento della Camera: disegno normativo ed evoluzione interpretativa

*Alessandro Manunta* - Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati

*Gabriele Malinconico* - La nuova legge in materia di telecomunicazioni e le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

*Paola Bonacci* - La razionalizzazione della normativa in materia ambientale: profili problematici e prospettive alla luce della più recente evoluzione legislativa

*Valerio Di Porto* - La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione: traffico legislativo e decreti-legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996

*Carlo Lomaglio* - Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato

*Antonio Menè* - Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento

*Luca Poggi* - La materia comunitaria: sviluppi legislativi e regolamentari

*Valentino Franconi* - La legislazione del settore delle telecomunicazioni nella XIII legislatura

*Stefania Scalbi* - La condizione del parlamentare nella discussione dei bilanci interni: profili di una crescente complessità

*Annibale Ferrari* - La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari

*Marco D'Orta* - Privatizzazioni e Commissione attività produttive. Ruoli, soggetti, strumenti da ridefinire

*Claudio Tucciarelli* - La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati

## **Decimo volume** (1999)

SESSIONE FEBBRAIO 1999

Professionalità di biblioteca

*Paolo Massa* - Ipotesi di modifica del procedimento legislativo alla Camera dei Comuni: le proposte della Commissione per la modernizzazione

*Fernando Venturini* - Per un utilizzo integrato delle fonti tra i servizi di documentazione della Camera dei deputati: il caso dei periodici

*Giovanni Lazzari* - La Biblioteca della Camera servizio di documentazione parlamentare e servizio bibliografico nazionale

*Calogero Salamone* - Reperimento di risorse informative in Internet e ruolo dei bibliotecari: questioni di indicizzazione delle risorse elettroniche della rete

*Roberto Dallari* - Le biblioteche e il cambiamento organizzativo: teorie e progetti per la riorganizzazione della Biblioteca parlamentare

*Enrico Seta* - Biblioteca digitale: modelli, linee di tendenza e progetti per la Biblioteca della Camera dei deputati

*Giovanni Battista Gifuni* - Le basi di dati on line e su cd-rom d'informazione giuridica: linee attuali e prospettive future

*Gilda Carnevali* - Nuove forme di pubblicità dell'attività parlamentare

*Leonardo Marinucci* - Dati e tendenze nelle leggi del Parlamento spagnolo negli anni Novanta

*Martina Mazzariol* - Recenti tendenze della legislazione francese: tipologia delle leggi, valutazione e codificazione

Professionalità tecnica

*Gianfranco Gabriele* - Parlamentarismo ed evoluzione tecnologica: un nuovo modello di partecipazione e di rappresentanza

*Mauro Ananasso* - Euro ed anno 2000: effetti sui sistemi di gestione del personale

*Stefano Stefanori* - Considerazioni sull'utilizzo di tecnologie informatiche avanzate da parte della Camera dei deputati

*Umberto Biagi* - La votazione elettronica nell'Aula di Montecitorio: l'ammodernamento tecnologico dell'impianto di voto ed il nuovo sistema autonomo per la gestione degli appelli nominali

*Laura Ortenzi* - Il controllo dei servizi di outsourcing: qualità e livelli di servizio. Prime esperienze della Camera dei deputati

## **Undicesimo volume (2001)**

TOMO I

SESSIONE LUGLIO 2000

Professionalità generale

*Carla Ciuffetti* - L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati

*Lucia Pagano* - Strumenti per il riordino e la razionalizzazione del sistema normativo: esperienze e prospettive

*Raffaele Perna* - L'analisi costi-benefici della regolazione delle attività economiche: profili metodologici ed istituzionali

*Daniele Cabras* - I riflessi sulle funzioni del Parlamento dell'evoluzione del sistema delle fonti

*Fabio Del Castello* - Complessità ordinamentale e politiche di liberalizzazione dell'economia: il caso del mercato elettrico

*Daniela Colletti* - La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura

*Guglielmo Romano* - Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni

*Aldo Stevanin* - Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati

*Nicola Guerzoni* - Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali

*Anna Maria Minerva* - Norme e procedure di reclutamento presso la Camera dei deputati

*Renzo Dickmann* - L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare

## TOMO II

SESSIONE LUGLIO 2000

### Professionalità generale

*Maria Consuelo Amato* - La riforma del Ministero per i beni e le attività culturali

*Raffaele Maresca* - Parlamento e società reticolare

*Paolo Nuvoli* - Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi

*Costantino Rizzuto* - Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti

*Stefano Murgia* - Analisi del linguaggio e redazione delle leggi

*Gianmaria Pisanelli* - La nuova disciplina della dirigenza statale: rapporti tra fonti legislative, regolamentari, contrattuali

*Maria Teresa Losasso* - Nuove tendenze in materia di esame parlamentare di atti del Governo

*Antonio Pagano* - Recenti sviluppi nella attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione

*Antonio Placanica* - Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato

*Valeria Galardini* - Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo del Parlamento nel procedimento decisionale europeo

*Vito Cozzoli* - I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari



## INDICE ALFABETICO DEGLI AUTORI (\*)

- Agrestini, Andrea VI, 507  
Aimi, Stefania VI, 3  
Amato, Maria Consuelo XI, 549  
Ananasso, Mauro X, 401  
Ancora, Felice II, 305  
Ansuini, Edoardo VIII, 33  
Appolloni, Alessandra VI, 435  
Arista, Agostino I, 29  
Arnò Sebastiani, Fiamma I, 127  
Arsini, Benedetto II, 291  
Assenza, Cristina V, 157  
Astraldi, Giacinta I, 393
- Ballesi, Loredana V, 197  
Banchetti, Stefano XII, 659  
Barbon, Antonio I, 67  
Bassetti, Maurizio IV, 153  
Battisti, Roberto VI, 267  
Belardi, Mario VIII, 55  
Berarducci, Elio I, 45  
Bertocchi, Glauco VIII, 79  
Biagetti, Francesca VIII, 3  
Biagi, Umberto X, 435  
Bianchi, Mario VIII, 103  
Bientinesi, Fabrizia XII, 319  
Boccalaro, Enrico VIII, 135  
Boccia, Claudio I, 341  
Bommezzadri, Alberto I, 551  
Bonacci, Paola IX, 263  
Bonafaccia, Emanuela V, 299
- Bonavera, Paola I, 537  
Burchi, Elisabetta IV, 227  
Burlizzi, Adriano VI, 31
- Cabras, Daniele XI, 143  
Calabrese, Salvatore III, 383  
Calabrò, Maria Teresa VI, 307  
Camicicoli, Irene V, 347  
Camilli, Santina VI, 585  
Campagna, Donato II, 123  
Campenni, Piero V, 29  
Candia, Elena Flavia VIII, 159  
Capuzzi, Gabriele Ettore XII, 231  
Carducci, Giuliana V, 135  
Carino, Fabio VI, 407  
Carloni, Roberto VII, 3  
Carnevali, Gilda X, 277  
Cassarino, Mirella II, 165  
Castaldi, Paolo I, 287  
Casu, Antonio IV, 295  
Cataldo, Licia VI, 121  
Cerese, Marco XII, 123  
Cesareo, Claudio II, 213  
Chiassi, Daniela IX, 37  
Cialdini, Maria II, 235  
Cinquelpalmi, Ascanio I, 309  
Ciuffetti, Carla XI, 3  
Collavini, Jacopo Maria XII, 705  
Colletti, Daniela XI, 261  
Comenducci, Stefano II, 411  
Corriere, Giorgio II, 433

(\*) Relativi alla serie dei dodici volumi fin qui pubblicati; in numeri romani è indicato il volume, in numeri arabi la pagina.

- Cozzoli, Vito XI, 1005  
 Crocella, Carlo I, 617
- Dallari, Roberto X, 161  
 De Angelis, Adriana I, 215  
 Decaro, Carmela III, 273  
 De Cillis, Arturo VI, 561  
 De Dominicis, Mauro IV, 335  
 Del Castello, Favio XI, 213  
 Deledda, Antonella VII, 31  
 De Liso, Roberto II, 43  
 Dickmann, Renzo XI, 489  
 Di Fazio, Daniela I, 515  
 Di Filippo, Sergio XII, 163  
 Dini, Maria Serena V, 109  
 Diotallevi, Alessandro III, 149  
 Di Porto, Valerio IX, 317  
 D'Orta, Carlo IV, 43  
 D'Orta, Marco IX, 543  
 D'Ottavio, Daniela VI, 631
- Fabi, Ferdinando XII, 909  
 Fabrizi, Fabrizio VI, 233  
 Falzone, Lucio I, 439  
 Farinelli, Giuliana I, 175  
 Fazio, Francesca XII, 197  
 Febonio, Annamaria Melania XII, 829  
 Fedeli, Adriana V, 59  
 Ferrari, Annibale IX, 523  
 Fier, Monica VI, 289  
 Filistrucchi, Mauro I, 187  
 Finzi, Mario III, 211  
 Fiorucci, Giovanni I, 87  
 Forni, Alberto IV, 113  
 Forte, Maria Clara VI, 75  
 Franceschi, Paolo II, 23  
 Franconi, Valentino IX, 459
- Gabriele, Gianfranco X, 367  
 Gala, Giovanni I, 203  
 Galardini, Valeria XI, 967  
 Gatti, Cesare VII, 59  
 Gaudiano, Marco VIII, 193  
 Gentile, Mario VII, 97
- Ghittoni, Alessandro III, 359  
 Gifuni, Giovanni Battista X, 257  
 Giorgetti, Antonino VIII, 229  
 Goracci, Carlo I, 327  
 Guerzoni, Nicola XI, 413
- Iannetti, Simona VI, 167  
 Iocca, Giulia V, 329
- Lala, Edoardo II, 259  
 Lanzillotta, Linda IV, 3  
 Lasorella, Giacomo IX, 71  
 Lazzara, Livia VI, 95  
 Lazzari, Giovanni X, 81  
 Letta, Guido III, 1  
 Lippolis, Anna II, 449  
 Lippolis, Vincenzo I, 269  
 Lomaglio, Carlo IX, 347  
 Long, Giovanni II, 3  
 Longo, Vincenzo II, 393  
 Lopresti, Marina XII, 249  
 Lorenzini, Alfonso I, 429  
 Losasso, Maria Teresa XI, 799
- Maggio, Giuseppe VI, 605  
 Malesardi, Paolo I, 457  
 Malinconico, Gabriele IX, 219  
 Manunta, Alessandro IX, 195  
 Marcucci, Marisandra V, 265  
 Maresca, Raffaele XI, 569  
 Marinucci, Leonardo X, 299  
 Mariuzzo, Piergiorgio I, 251  
 Marotta, Gabriella I, 639  
 Marotta, Giulio IV, 359  
 Marozza, Cinzia VI, 347  
 Marrone, Gianluigi II, 195  
 Massa, Paolo X, 3  
 Massai, Alessandro III, 91  
 Mastrojanni, Ottavio II, 75  
 Mazzariol, Martina X, 325  
 Mencarelli, Alberto XII, 3  
 Menè, Antonio IX, 369  
 Meneghello, Massimo I, 589  
 Meschino, Maurizio I, 233  
 Minciaroni, Angelo III, 421

- Minerva, Anna Maria XI, 431  
Mohrhoff, Aurelia I, 145  
Monoscalco, Stefano VII, 119  
Morichetti Franchi, Massimo III, 233  
Morisani, Francesco II, 365  
Morreale, Vincenzo IV, 309  
Murgia, Stefano XI, 723
- Neri, Gianfranco VII, 145  
Nuvoli, Paolo XI, 621
- Orlando, Carmela Maria IV, 17  
Orlando, Claudio I, 3  
Ortenzi, Laura X, 469
- Pagano, Antonio XI, 831  
Pagano, Lucia XI, 57  
Paganuzzi, Bernardino I, 377  
Palanza, Alessandro II, 63  
Palanza, Maria Rita III, 123  
Pappagallo, Carlo III, 27  
Paradiso, Enrico III, 445  
Pariset, Francesco I, 157  
Peraino, Raffaele VII, 179  
Pergola, Lia III, 189  
Perna, Raffaele XI, 97  
Perrelli, Paola IX, 133  
Petricone, Francesco XII, 425  
Piccioli, Claudio V, 239  
Pietroni, Nazzareno IV, 97  
Pisanelli, Gianmaria XI, 767  
Placanica, Antonio XI, 857  
Poggi, Luca IX, 427  
Polillo, Gianfranco III, 309  
Polverari, Bernardo XII, 617  
Posteraro, Francesco III, 77  
Profili, Gianfilippo XII, 493  
Pucci, Antonio I, 567  
Pucci, Enrico IX, 3
- Ranieri, Lucia Maria XII, 943  
Riezzo, Annamaria XII, 753  
Rizzo, Stefano II, 477  
Rizzoni, Giovanni VII, 207  
Rizzuto, Costantino XI, 659
- Romano, Guglielmo XI, 297  
Rossi Merighi Liotta, Amalia I, 359  
Russo Fischer, Susanna IV, 349
- Salamone, Calogero X, 111  
Sapori, Alberto III, 471  
Scacco, Alessandro II, 279  
Scalbi, Stefania IX, 497  
Scioscioli, Massimo I, 111  
Scotti, Italo IV, 171  
Sernicola, Giovanni V, 225  
Seta, Enrico X, 221  
Silveti, Stefano XII, 883  
Simonelli, Carlo VIII, 247  
Siviero, Paola VII, 229  
Sorbello, Roberto V, 389  
Sparisci, Francesco II, 341  
Specchia, Carlo III, 171  
Speziale, Aurelio IV, 277  
Stacchini, Federico V, 3  
Stefanori, Stefano X, 421  
Stevanin, Aldo XI, 373  
Stramacci, Federico VI, 533
- Tagliani, Federica V, 79  
Testini, Danilo V, 365  
Testore, Paolo IV, 199  
Tivelli, Luigi IV, 73  
Toffoli, Antonio III, 45  
Tomassi, Filippo III, 329  
Traversa, Ilaria XII, 365  
Trezzani, Claudia VII, 259  
Troisi, Massimo IV, 131  
Tucciarelli, Claudio IX, 571
- Valente, Lucia VI, 377  
Ventura, Fabrizio I, 413  
Venturato, Claudio IV, 247  
Venturini, Fernando X, 59  
Vercesi, Antonella VI, 199  
Visca, Paolo VII, 293
- Zampetti, Ugo II, 103  
Zangani, Marcovalerio IX, 167  
Zorzi, Simonetta V, 181  
Zotta, Domenico XII, 63



---

Finito di stampare nel luglio 2008  
dalla GRAFICA EDITRICE ROMANA srl  
Via Carlo Maratta, 2/b - Roma  
Tel./Fax 06.57.40.540  
[graficae1@graficaeditriceromanasrl.191.it](mailto:graficae1@graficaeditriceromanasrl.191.it)

---

