

## Chiara Catania

*Gli atti governativi sottoposti al parere parlamentare: profili relativi all'assegnazione*

Premessa; 1 - L'individuazione dei parametri per l'istruttoria presidenziale sugli atti sottoposti al parere; 1.1 - L'esistenza della norma che prevede il parere parlamentare; 1.2 - L'individuazione della procedura prevista per l'adozione dell'atto; 1.3 - Questioni legate all'interpretazione della legge che regola l'atto; 1.4 - L'incontrovertibile violazione della norma di legge; 1.5. Il sindacato sul merito del provvedimento; 2 - L'istruttoria presidenziale volta all'assegnazione degli atti; 2.1 - Il compimento della fase procedimentale interna al Governo; 2.1.1 - L'acquisizione degli altri pareri prescritti dalla legge; 2.1.2 - I requisiti della richiesta e quelli propri dell'atto; 2.1.3 - La relazione tecnica sugli effetti finanziari e le altre relazioni previste per legge; 2.2 - L'applicazione del principio della completezza procedimentale: profili problematici. L'assegnazione «con riserva»; 2.3 - Una linea di tendenza: la giurisprudenza presidenziale indica la strada al legislatore?; 3 - L'attività di assegnazione in senso stretto; 3.1 - L'individuazione dell'organo parlamentare competente ad esprimere il parere; 3.2 - L'intervento delle commissioni diverse da quella assegnataria; 3.3 - L'assegnazione alle commissioni competenti per i profili finanziari; 3.4 - L'assegnazione dei provvedimenti attuativi di norme comunitarie; 3.5 - L'elemento temporale nell'assegnazione degli atti del Governo; 3.5.1 - L'assegnazione durante crisi di governo e scioglimento delle Camere; 3.5.2 - La fissazione dei termini; 3.5.3 - La decorrenza; 3.5.4 - I termini per i rilievi e le osservazioni; 3.5.5 - La proroga; 4 - Note conclusive.

### *Premessa*

Il passaggio parlamentare volto all'espressione del parere sugli atti governativi è un fenomeno che ha assunto, nel corso delle ultime legislature, una dimensione quantitativamente e qualitativamente importante, tanto da potersi caratterizzare quale procedura ordinaria, e non più eccezionale o residuale.

Quello delle procedure parlamentari nel procedimento di formazione degli atti governativi viene, dunque, a costituire un punto nodale nei rapporti fra il Parlamento e il Governo e nella determinazione dell'equilibrio tra le relative funzioni.

Il riferimento è in primo luogo alla formazione degli atti normativi, che non può non leggersi in relazione ad una profonda trasformazione del sistema di produzione delle fonti. Come è noto, infatti, tale trasformazione ha comportato un significativo aumento dell'attività di normazione primaria dell'Esecutivo, cui ha fatto riscontro un mutamento del ruolo complessivo del Parlamento nel processo di produzione normativa <sup>(1)</sup>.

Se ciò è vero, non va però dimenticato che le Camere sono altresì chiamate ad esprimersi su di una tipologia di atti governativi estremamente varia ed eterogenea.

Ciò comporta che la fase procedimentale di cui è espressione il parere parlamentare abbia come connotato peculiare l'elasticità del modello, a seconda del tipo di atto e anche della materia oggetto di esame.

La dottrina ha ampiamente indagato il fenomeno del Parlamento consulente <sup>(2)</sup>, interrogandosi, in primo luogo, in merito alla natura dell'intervento parlamentare, circa la riconducibilità di esso alla funzione di controllo ovvero a quella di codecisione <sup>(3)</sup>, ma anche in merito alle procedure e agli strumenti propri dell'esame degli atti da parte delle commissioni parlamentari <sup>(4)</sup>.

Di gran lunga meno indagato risulta, invece, il profilo delle problematiche legate all'assegnazione degli atti governativi sottoposti a parere da parte dei Presidenti delle Camere, ossia quella serie di attività che vanno dal momento in cui l'atto viene trasmesso dal Governo a quello in cui gli organi parlamentari individuati come competenti sono legittimati ad iniziarne l'esame.

Come specificato dagli stessi Presidenti delle Camere, l'assegnazione degli atti governativi «risponde all'esigenza di procedere all'accertamento della ricevibilità degli atti sotto il profilo normativo e consente altresì di stabilirne il corretto seguito procedurale, individuando le forme di pubblicità relative alla trasmissione dei medesimi, gli organismi chiamati a pronunciarsi su di essi, nonché i termini entro i quali tale attività deve essere svolta» <sup>(5)</sup>.

È, dunque, dall'assegnazione che l'atto governativo entra nell'ordinamento parlamentare. Si tratta evidentemente di un momento significativo, in quanto solo in seguito al positivo giudizio presidenziale – che equivale dunque ad un riconoscimento della regolarità e della completezza della richiesta di parere – l'atto governativo diviene idoneo ad essere esaminato dal Parlamento. È

infatti con l'assegnazione che lo schema di atto presentato riceve un numero di identificazione e, soprattutto, viene reso pubblico e dunque conoscibile <sup>(6)</sup>.

Il passaggio parlamentare diventa, in tal modo, il luogo dove le scelte politiche del Governo, pur restando pienamente imputabili alla sua responsabilità, hanno modo di esplicitarsi. L'ingresso dell'atto in Parlamento è il momento in cui il percorso formativo della volontà del Governo perde almeno parte dalla sua naturale opacità, per rendersi quanto più possibile trasparente.

Il riferimento al Parlamento, nella sua interezza, e non alle singole Camere non è peraltro casuale. Pur restando ciascuna Camera libera di organizzare, a prescindere dall'altra, l'esame dell'atto una volta assegnato, e dunque astrattamente di esprimere pareri anche totalmente divergenti sull'atto stesso, va invece sottolineato che le procedure di assegnazione delle richieste di parere su atti governativi, e in particolare il giudizio di ricevibilità, sono tra le poche attività che avvengono d'intesa tra i Presidenti dei due rami del Parlamento.

Nonostante, infatti, i Regolamenti della Camera e del Senato prescrivano che l'assegnazione delle richieste di parere su atti del Governo avvenga d'intesa solo per gli atti per i quali la competenza è di una commissione bicamerale, per prassi ormai assolutamente consolidata, si procede all'assegnazione, presso ciascuna Camera, previa consultazione con i competenti uffici dell'altra, al fine di assicurare l'uniformità o almeno la compatibilità delle valutazioni istruttorie e di concordare eventuali modalità accessorie, compresi i tempi di assegnazione.

L'intesa tra Presidenti delle Camere assume un significato che va ben al di là di una modalità procedurale, costituendo un connotato specifico del giudizio di idoneità dell'atto ad essere esaminato, soprattutto in quanto l'uniformità e la contestualità delle valutazioni rendono l'interlocuzione con il Governo unitaria e, quindi, più autorevole.

Il ruolo centrale delle Presidenze si esplica, come detto, nella fase di individuazione ed applicazione delle procedure. Ma, in misura ancora più significativa, tale ruolo emerge in una fase logicamente antecedente, ossia in sede di definizione dei principi e delle regole da applicare.

Va infatti considerato che manca, a livello legislativo, una disciplina generale delle procedure di formazione delle varie tipologie di atti governativi, tanto che le leggi autorizzative dei singoli atti mostrano modelli decisamente elastici <sup>(7)</sup>, fornendo un quadro piuttosto disomogeneo nel delineare tali procedure.

Alla disomogeneità legislativa fa sponda l'estrema sinteticità delle disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato con riguardo alle procedure di assegnazione.

Il silenzio sull'istruttoria e sul giudizio di ricevibilità delle richieste di parere sugli atti governativi lasciano ampio spazio alla prassi e dunque ad un significativo ruolo di supplenza dei Presidenti nella definizione della disciplina stessa, nel pieno rispetto del principio di esclusiva imputazione all'Esecutivo della responsabilità finale dell'atto.

L'intento delle presenti note vorrebbe essere proprio quello di indagare su di un'attività, poco visibile, ma estremamente significativa e complessa, che presenta profili, anche critici, di sicuro meritevoli di approfondimento.

Il punto di vista dell'indagine è, quindi, quello dell'attività presidenziale sottesa al giudizio di ricevibilità degli atti governativi. Ciò, in primo luogo, al fine di rispondere agli interrogativi in merito al tipo di controllo svolto tramite l'istruttoria, definendone l'oggetto, l'ambito e i limiti, per poi cercare di individuare, in una sfera di rapporti istituzionali priva di riferimenti normativi espliciti, il significato di tale attività nella dinamica delle relazioni Parlamento-Governo.

Il metodo che si seguirà in questa sintetica analisi sarà, dunque, quello di ripercorrere, attraverso la disamina della variegata casistica delle decisioni presidenziali, il percorso logico effettuato per l'assegnazione degli atti sottoposti a parere, partendo dall'individuazione del parametro in base al quale effettuare il vaglio di ricevibilità, per passare al cuore dell'istruttoria e, quindi, all'individuazione dei principi e arrivare, infine, alle attività legate all'assegnazione propriamente intesa, ossia individuazione degli organi competenti e determinazione dei tempi dell'esame.

## 1 - *L'individuazione dei parametri per l'istruttoria presidenziale sugli atti sottoposti al parere*

### 1.1 - *L'esistenza della norma che prevede il parere parlamentare*

Le procedure legate all'assegnazione delle richieste di parere parlamentare su atti governativi si riferiscono ai casi in cui il parere stesso sia previsto dalla legge, come espressamente richiedono i Regolamenti di Camera e Senato <sup>(8)</sup>.

Nell'istruttoria presidenziale volta all'assegnazione, il primo elemento da verificare è, dunque, l'esistenza della norma di legge. È evidente che

debba necessariamente esservi una norma legislativa a radicare il potere del Governo di adottare l'atto. È meno evidente, ma ugualmente necessario, che vi sia una norma legislativa a prevedere il parere parlamentare quale passaggio obbligato nella procedura di adozione dell'atto.

L'assegnazione comporta, infatti, l'avvio di un'attività che consente al Parlamento di inserirsi, tramite l'espressione del parere, nel procedimento di formazione di un atto che resta formalmente e sostanzialmente imputabile alla responsabilità dell'Esecutivo.

Estendere l'assegnazione degli atti governativi oltre i casi previsti dalla legge, darebbe luogo ad un'attività parlamentare di natura dubbia, quand'anche concordata con l'Esecutivo, con il rischio di alimentare il ricorso a forme improprie di compartecipazione parlamentare a funzioni demandate al Governo.

Quest'ultimo può evidentemente ritenere opportuno, dal punto di vista politico, richiedere comunque il parere delle Camere anche ove questo non sia previsto dalla legge. In tali casi, però, la prassi è nel senso che la procedura di assegnazione non possa essere attivata e il testo è semplicemente trasmesso alla commissione competente <sup>(9)</sup>, per le eventuali valutazioni di competenza affinché la stessa possa avviare le iniziative ritenute opportune attivando altri strumenti procedurali – quali ad esempio audizioni o risoluzioni – per l'esame della questione <sup>(10)</sup>.

Ciò non vuol dire che il principio non possa essere applicato con un certo grado di flessibilità. In particolare, la giurisprudenza presidenziale ha considerato procedibili le richieste di parere in relazione alle quali il Governo, pur in mancanza di una espressa previsione normativa del passaggio parlamentare, abbia espressamente dichiarato di attenersi alla procedura stabilita per fattispecie analoghe <sup>(11)</sup>. Allo stesso modo, per la modifica o l'integrazione di atti già sottoposti a parere parlamentare, la prassi è nel senso che si osservi la medesima procedura prevista per l'adozione dell'atto da modificare, talvolta anche quando la legge appaia formulata in modo tale che il parere sembra richiesto solo in fase di prima applicazione.

Il requisito dell'esistenza della norma è inteso dalle Presidenze, con alcune limitate eccezioni <sup>(12)</sup>, esclusivamente in riferimento a fonti che siano di pari rango rispetto a quella che fonda il potere governativo di adottare l'atto, ossia alle fonti di rango primario.

Inoltre, sia la disposizione che legittima l'adozione dell'atto sia quella che prevede il passaggio parlamentare devono essere vigenti al momento della presentazione della richiesta del parere.

Con riferimento al requisito della vigenza, la questione è se sia possibile assegnare le richieste di parere relative ad atti adottati in base a leggi non ancora entrate in vigore, oppure schemi di decreti legislativi per i quali il termine della delega sia scaduto all'atto dell'assegnazione, senza che la legge di proroga sia ancora entrata in vigore.

Al riguardo, la prassi si è assestata nel senso di procedere all'assegnazione solo alla data di entrata in vigore della legge di autorizzazione dell'atto<sup>(13)</sup>. Anche quando, in via eccezionale, la richiesta di parere è stata assegnata prima dell'entrata in vigore della legge delega, in prossimità della pausa estiva, si è proceduto a segnalare in via breve alla commissione assegnataria l'opportunità di non riunirsi prima di tale data<sup>(14)</sup>.

### *1.2 - L'individuazione della procedura prevista per l'adozione dell'atto*

Il passaggio iniziale della procedura di valutazione presidenziale volta all'assegnazione consiste nel verificare il fondamento legislativo della richiesta governativa, e contestualmente individuare quale sia la procedura prevista per l'adozione dell'atto, comprese le relative disposizioni che regolano la richiesta di parere parlamentare.

Si tratta di un punto cruciale per comprendere la natura e i limiti del vaglio presidenziale: la valutazione ha quale oggetto non il contenuto dell'atto, ma la procedura seguita per adottarlo, ossia la verifica della sua correttezza e completezza.

Il primo parametro per il giudizio di ricevibilità dell'atto è, quindi, la norma di previsione della procedura per l'emanazione di esso.

L'individuazione della "norma-parametro" non è un passaggio banale o scontato se si considera che disposizioni di previsione del parere parlamentare su di uno specifico atto possono essere contenute in testi legislativi diversi che possono indicare modelli procedimentali differenti.

Ai fini della presente indagine risulta, quindi, importante comprendere a chi spetti individuare la suddetta norma.

La risposta è desumibile dall'analisi della copiosa giurisprudenza presidenziale in materia. In coerenza con il principio secondo cui l'Esecutivo resta pienamente ed esclusivamente responsabile dell'atto adottato, rientra conseguentemente nella sua responsabilità anche l'indicazione del presupposto legislativo e, dunque, la definizione del percorso ritenuto legittimo per l'esercizio del potere che su quella norma si fonda<sup>(15)</sup>.

Si può dire, in via generale, che la prassi è quella di considerare lo schema presentato come attuativo della legge sulla base del titolo del provvedimento e del tenore della relazione illustrativa, applicando dunque il principio in base al quale le Presidenze ritengono di doversi limitare a prendere atto della prospettazione desumibile dagli atti già trasmessi.

Detto ciò, sarebbe però errato desumere che esse compiano una mera registrazione di quanto affermato dal Governo. La disamina dell'ampia casistica delle decisioni presidenziali sembra, infatti, mostrare che, sia pure nel pieno rispetto della discrezionalità dell'Esecutivo, anche per quanto attiene l'individuazione della procedura vi sia una sorta di controllo volto ad evitare l'arbitrio nelle soluzioni adottate, ossia i casi in cui la prospettazione governativa appaia palesemente infondata o incongrua.

Per rispondere alla domanda circa la natura e i confini di tale controllo, si deve necessariamente entrare in concreto nell'analisi della giurisprudenza presidenziale.

In primo luogo, la Presidenza compie una valutazione circa la sufficienza degli elementi informativi forniti dal Governo in ordine alla procedura di formazione dell'atto. Se essi non appaiano adeguati al fine di valutarne la piena conformità alle disposizioni di legge, può chiedere al Governo stesso di integrare la richiesta di parere, fornendo indicazioni più dettagliate e chiarimenti <sup>(16)</sup>.

D'altra parte, può accadere che sia lo stesso Governo, nel formulare la richiesta di parere, ad esprimere perplessità circa l'effettiva obbligatorietà della previa acquisizione del parere parlamentare, in relazione a dubbi circa la qualificazione dell'atto o del suo oggetto. In tali casi, le Presidenze non effettuano direttamente l'interpretazione della norma, preferendo in generale acquisire preventivamente l'avviso delle competenti commissioni.

In tal senso è indicativa la vicenda, risalente alla XIII legislatura, relativa al progetto di cessione gratuita di taluni veicoli militari da trasporto <sup>(17)</sup>. Il Ministro della difesa, nella lettera di trasmissione, rilevava che da un punto di vista formale, non trattandosi di sistemi d'arma, non sarebbe stato indispensabile il parere parlamentare <sup>(18)</sup>. Tuttavia, si considerava opportuno richiedere comunque tale parere per la migliore trasparenza dell'attività di assistenza tecnica in questo settore. Le Presidenze di Camera e Senato, preso atto dell'insufficienza delle motivazioni di opportunità politica per radicare l'obbligo del governo di richiedere il parere e il connesso potere parlamentare di esprimerlo, hanno deciso di non attivare la formale procedura di assegnazione dell'atto in questione, ma di trasmetterlo per conoscenza alle competenti commissioni.

È stata a questo punto la Commissione difesa della Camera, presa visione dell'atto trasmesso, a chiederne l'assegnazione formale, in base ad una differente interpretazione della normativa e ad una differente qualificazione dei materiali oggetto di cessione rispetto a quelle prospettate dal Governo. Cambiando l'interpretazione della normativa di riferimento e dell'oggetto dell'atto alla stregua delle osservazioni formulate dalla Commissione difesa, si è giunti ad una diversa valutazione circa l'obbligatorietà della richiesta di parere. A tal punto, infatti, i Presidenti della Camera e del Senato hanno attivato la procedura formale di assegnazione sull'atto in questione.

### 1.3 - *Questioni legate all'interpretazione della legge che regola l'atto*

Ai Presidenti delle Camere – come è stato precisato dagli stessi in diverse occasioni – spetta verificare la conformità alla legge della procedura seguita dal Governo; non spetta invece ad essi pronunciarsi in merito a questioni che investono l'interpretazione della legge che regola l'atto.

Tale principio ha trovato, nella prassi, numerose applicazioni.

Sono indicative, al riguardo, le decisioni concernenti le richieste di parere sulle nomine dei presidenti delle autorità portuali<sup>(19)</sup>. La procedura disegnata dalla legge n. 84 del 1994 per addivenire alle candidature è estremamente complessa<sup>(20)</sup>, in quanto coinvolge regioni, enti locali e camere di commercio, ed implica che il Governo compia, nello svolgimento dei vari passaggi, una serie di valutazioni in merito all'interpretazione stessa della legge.

Quale tipo di controllo può svolgere la Presidenza in sede di istruttoria per l'assegnazione di tali atti?

Un esempio può forse rendere maggiormente chiari i termini della problematica. La questione si è posta concretamente nel corso della XIV legislatura, con la richiesta di parere sulla nomina del presidente dell'autorità portuale di Livorno<sup>(21)</sup>. In tale caso, il ministro competente, nel dare conto della procedura seguita per addivenire alla candidatura, precisava che sul nominativo scelto dal Governo tra i designati dagli enti locali, la Regione Toscana non aveva ritenuto di esprimere la prescritta intesa. La stessa Regione aveva quindi indicato una terna di candidati, come prescritto dalla legge<sup>(22)</sup>. Il ministro aveva però ritenuto che l'inidoneità di due dei tre candidati proposti dalla Regione configurasse l'ipotesi di mancata indicazione della terna da parte della Regione medesima. A questo punto, il Consiglio dei ministri ha

deciso, con deliberazione motivata, che il ministro potesse procedere alla nomina del candidato originariamente scelto ai sensi della citata legge n. 84.

L'illustrazione dei vari passaggi evidenzia chiaramente che il Governo compie una serie di valutazioni che investono l'interpretazione e applicazione della legge sotto il delicato profilo dei rapporti tra Stato e regione. Tali valutazioni non sono sindacabili dai Presidenti delle Camere, in quanto non investono profili di rispetto delle regole della procedura parlamentare o di correttezza nei rapporti Parlamento-Governo. Inoltre, qualora si decidesse di sindacare le valutazioni operate dal Governo, occorrerebbe anche verificare la sussistenza dei presupposti di fatto sui quali quelle valutazioni si fondano, ad esempio nel caso di specie, l'asserita inidoneità dei candidati, entrando nel merito di scelte che evidentemente spettano al solo Governo.

Nel caso descritto, così come in casi analoghi, la Presidenza ha proceduto all'assegnazione degli atti alle commissioni competenti. È infatti in questa sede che si può richiedere al Governo una più articolata motivazione delle scelte procedurali compiute, effettuando quegli approfondimenti di merito e procedurali preclusi alla Presidenza, esprimendosi eventualmente in senso contrario, ovvero invitando il Governo a ritirare la sua proposta <sup>(23)</sup>.

Si può quindi affermare, in via generale, che quando gli elementi informativi forniti dal Governo diano adito a dubbi circa il pieno rispetto della procedura prevista dalla legge <sup>(24)</sup>, la Presidenza procede comunque all'assegnazione, se i dubbi si appuntano su disposizioni suscettibili di diverse interpretazioni.

L'affermazione di tale principio non implica che gli stessi Presidenti non possano compiere anche essi un'operazione interpretativa, se non altro per escludere che quella seguita dal Governo appaia incongrua o manifestamente in contrasto con la legge.

Al riguardo, risultano significativi i casi in cui è venuta in rilievo, in sede di assegnazione, la precisa estensione dell'ambito per il quale è richiesto il parere, ovvero la precisazione dell'oggetto della richiesta. In diverse occasioni, infatti, i Presidenti hanno preteso dal Governo la riformulazione di una richiesta di parere laddove essa si estendeva al di là dell'oggetto indicato dalla legge <sup>(25)</sup>.

Un'interessante applicazione di tale principio si è avuta in occasione della trasmissione della richiesta di parere sulle nomine dell'intero consiglio di amministrazione dell'Ente Poste. Nel caso specifico, la materia oggetto della disciplina dell'atto era regolata sia dal punto di vista generale, sia da leggi specifiche <sup>(26)</sup>. Le Presidenze, essendo incerta l'interpretazione della norma-

tiva specifica <sup>(27)</sup> su cui appariva fondarsi la richiesta, hanno invece ritenuto di applicare il modello generale di cui alla legge n. 14 del 1978 e, dunque, di dare seguito alla richiesta di parere con esclusivo riguardo alla nomina del presidente di tale Ente.

#### 1.4 - *L'incontrovertibile violazione della norma di legge*

Per quanto attiene ai poteri presidenziali di valutazione, il discrimine tra atto procedibile e atto non procedibile può essere ravvisato nella incontrovertibilità della violazione di legge, ossia quando, nella prospettazione del rapporto tra norma autorizzativa dell'atto e procedura per l'emanazione dello stesso, si palesa con immediata evidenza una violazione delle norme di legge. In tali casi l'atto non è ricevibile e non può dunque essere assegnato.

Qualora, invece, i Presidenti delle Camere si trovino dinanzi ad un comportamento del Governo fondato su una delle possibili interpretazioni di una norma di legge, essi non possono sindacare la scelta operata dal Governo.

Una esplicitazione di quanto appena affermato, sia in relazione all'ambito del potere di controllo presidenziale, sia in relazione ai limiti di tale sindacato, è ravvisabile in occasione di una vicenda piuttosto complessa, concernente l'adozione di uno dei decreti legislativi correttivi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale <sup>(28)</sup>.

È stata, infatti, ritenuta irricevibile la richiesta di "secondo" parere – nell'ambito di una elaborata procedura che prevede il doppio parere parlamentare – presentata dal Governo su di uno schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 15 dicembre 2004, n. 308.

La citata disposizione prevede, infatti, che il Governo, entro 45 giorni dalla data di espressione del primo parere parlamentare, ritrasmetta i testi per il parere definitivo delle commissioni competenti e che «il mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi comporta la decadenza dall'esercizio della delega legislativa».

Avendo il Governo presentato lo schema di decreto ben oltre il termine fissato per legge <sup>(29)</sup>, i Presidenti delle Camere non hanno assegnato l'atto, ritenendolo improcedibile <sup>(30)</sup>.

Il Governo aveva invece rappresentato la tesi <sup>(31)</sup> secondo la quale non sarebbe intervenuta alcuna decadenza, in quanto nel procedimento deli-

neato dalla legge delega «il momento costitutivo in senso proprio» avrebbe dovuto individuarsi nella delibera del Consiglio dei ministri intervenuta in data anteriore alla scadenza della delega <sup>(32)</sup>.

In questo caso, i Presidenti delle Camere hanno ritenuto non condivisibile l'argomentazione governativa, in quanto in contrasto palese e incontrovertibile con la lettera della legge.

La fase successiva di questa stessa vicenda mostra i limiti necessari del vaglio presidenziale in sede di assegnazione.

La portata degli effetti della disposizione che prevede la decadenza dall'esercizio della delega in conseguenza della trasmissione dello schema oltre il termine non è suscettibile di interpretazione univoca. In particolare, la norma avrebbe potuto essere interpretata sia nel senso di sancire la decadenza dell'Esecutivo dalla potestà di esercitare in via generale la delega, sia nel senso che la decadenza dall'esercizio della delega riguardi solo l'adozione dello specifico schema di decreto legislativo in relazione al quale, sul piano procedurale, si è prodotta la violazione dei termini di trasmissione alle Camere.

In base alla prima ipotesi, si sarebbe resa necessaria l'approvazione da parte delle Camere di una nuova norma di delega, e nelle more, sarebbe risultato irricevibile ogni ulteriore schema di decreto legislativo che il Governo avesse presentato alle Camere. Nella seconda ipotesi, il mancato rispetto del termine di trasmissione dello schema di decreto non avrebbe impedito al Governo di adottare altri decreti legislativi, né di tornare a disciplinare, con un nuovo schema di decreto, le medesime materie oggetto di quello in esame.

Nel caso di specie, il Governo ha ritenuto di procedere alla deliberazione di un nuovo schema di decreto correttivo, considerando sussistenti i presupposti per l'esercizio della delega, con l'unica limitazione rappresentata dalla necessità di dare corso ad un nuovo ed autonomo procedimento <sup>(33)</sup>.

In base al principio secondo il quale non compete alla Presidenza pronunciarsi in ordine all'interpretazione della legge sostenuta dall'Esecutivo, quando tale interpretazione non appaia manifestamente priva di fondamento, ovvero quando la disposizione di legge non è suscettibile di interpretazione univoca e il Governo operi in base ad un'interpretazione compatibile con la disposizione stessa, il nuovo schema di decreto legislativo è stato quindi ritenuto ricevibile e, perciò, assegnato alle competenti commissioni <sup>(34)</sup>.

### 1.5 - *Il sindacato sul merito del provvedimento*

Dai casi precedentemente descritti, ma in coerenza con essi, va distinta l'ipotesi in cui i contenuti specifici del provvedimento non appaiano pienamente conformi a quella che sembra essere la *ratio* della norma autorizzatoria indicata in oggetto.

In generale, quanto ai rilievi attinenti al contenuto del provvedimento, le Presidenze hanno avuto più volte occasione di precisare che non compete ad esse pronunciarsi in proposito, trattandosi di questioni che devono essere valutate nell'ambito della competente commissione assegnataria per il parere, sede ove possono essere approfondite anche posizioni fortemente critiche o di censura nei confronti dell'operato del Governo.

È tipico il caso delle valutazioni attinenti ad un possibile eccesso di delega, in relazione al quale le Presidenze hanno ritenuto di applicare il principio secondo cui – tranne in casi di evidente incongruenza tra le norme di delega richiamate e la materia stessa dello schema trasmesso – spetta alla commissione competente, e non alla Presidenza, il vaglio dei profili attinenti alla corrispondenza tra le norme proposte dal Governo e l'oggetto e i principi e criteri direttivi della delega.

Se è chiara l'affermazione del principio, qualche profilo problematico può rilevarsi in relazione all'evidente incongruenza quale confine oltre il quale il Presidente non può estendere le proprie valutazioni in sede di assegnazione <sup>(35)</sup>.

Il profilo del rispetto dei contenuti della norma autorizzatoria non spetta al Presidente, in quanto significherebbe valutare l'operato del Governo con riferimento al contenuto dell'atto e, dunque, alle scelte politiche del Governo rientranti nella sua responsabilità.

## 2 - *L'istruttoria presidenziale volta all'assegnazione degli atti*

### 2.1 - *Il compimento della fase procedimentale interna al Governo*

Alla luce di quanto sommariamente esposto sino a questo punto, si può dire che il parametro in base al quale valutare la ricevibilità è ravvisabile non solo nel percorso procedurale che la legge delinea per l'atto in questione, ma anche nella prospettiva che il Governo stesso compie in merito alla qualificazione dell'atto e alla conseguente procedura seguita per la sua adozione.

Nel momento in cui il Governo dichiara il percorso procedurale che, in relazione alla qualificazione dell'atto o del suo oggetto, ha inteso seguire, deve poi mettere in grado le Camere di conoscere tale percorso, fornendo tutti gli elementi necessari per la valutazione.

Una volta definito il parametro, l'istruttoria presidenziale volta all'assegnazione delle richieste di parere può dunque entrare nel vivo.

Le disposizioni regolamentari di Camera e Senato non contengono alcuna norma riguardante l'oggetto, i confini e le modalità delle procedure del giudizio di ricevibilità.

Dato il silenzio legislativo e regolamentare, ci troviamo in un ambito in cui la definizione ed applicazione dei principi regolatori è, infatti, interamente riconducibile alla prassi parlamentare sviluppatasi in relazione alla giurisprudenza presidenziale.

Si tratta di una giurisprudenza comune tra Camera e Senato, univoca, consolidata e, quindi, estremamente autorevole, che ha, negli anni, delineato in modo inequivoco una vera e propria disciplina dell'istruttoria volta all'assegnazione delle richieste di parere.

Le decisioni presidenziali in merito ai singoli casi hanno, dunque, posto un quadro chiaro di parametri sistematici di riferimento. Nonostante si tratti di un campo che sconta un elevato grado di disomogeneità, facilmente intuibile se solo si pensa alla diversità tipologica degli atti del Governo sottoposti a parere parlamentare, attraverso la ricognizione della casistica che ha dato luogo alle singole decisioni presidenziali si può operare una sorta di sistematizzazione della materia.

Ciò è possibile grazie all'individuazione di un vero e proprio filo conduttore dell'istruttoria presidenziale. Questo filo conduttore, cardine intorno al quale ruota il giudizio sui diversi aspetti degli atti presentati, è ravvisabile nella verifica del compimento della fase procedimentale interna all'Esecutivo.

Il principio del necessario compimento del procedimento interno al Governo è enunciato, per la prima volta, dai Presidenti di Camera e Senato in una lettera a firma congiunta al Presidente del Consiglio del 12 febbraio 1998. In tale occasione, i Presidenti affrontano, al di là del caso concreto, il tema della funzione del parere parlamentare sugli atti del Governo, delineando implicitamente anche il ruolo delle Presidenze stesse nel giudizio di ricevibilità dell'atto.

La finalità, espressamente indicata, di garantire il proficuo e corretto esercizio delle prerogative parlamentari esige che il testo dell'atto deliberato in via definitiva non possa divergere, per profili formali e sostanziali da quello

sottoposto all'esame del Parlamento, fatte salve le modifiche che il Governo ritenga di introdurre in conseguenza del parere espresso. La funzione consultiva delle Camere non sarebbe garantita, infatti, se fosse esercitata su di un testo non definitivo, suscettibile, cioè, di essere modificato dopo il passaggio parlamentare senza che sia data alle stesse Camere la possibilità di esprimersi sulle parti nuove.

Porre, dunque, come requisito essenziale per l'assegnazione degli atti e quindi per la loro procedibilità, il completamento della fase procedimentale interna da parte dell'Esecutivo fa sì che la relativa istruttoria presidenziale si ponga e si giustifichi a garanzia delle prerogative parlamentari e a garanzia dell'interesse preminente dell'ordinamento che l'atto del Governo «consegua ad un procedimento conforme a legge ed immune da vizi sotto tutti i suoi aspetti» <sup>(36)</sup>.

La tutela della «posizione costituzionale delle Camere nei confronti del Governo e la funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare» sono successivamente richiamate in una lettera a firma congiunta dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri, in data 3 novembre 1998, con la precisazione che: «per consentire alle Camere di disporre di fondamentali elementi di giudizio, sembra poi opportuno che il Governo corredi le proprie richieste con copia degli ulteriori pareri, primo fra tutti quello del Consiglio di Stato». Il passaggio seguente chiarisce le conseguenze derivanti dal mancato rispetto del principio enunciato. È infatti specificato che le Presidenze avrebbero da quel momento ritenuto procedibili esclusivamente gli schemi di atti «per i quali risultino essere stati già espressi tutti gli altri pareri previsti dalla legge» <sup>(37)</sup>.

Di fronte a questa chiara presa di posizione del Parlamento, espressa tramite la voce dei Presidenti, risulta interessante valutare la reazione della controparte governativa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri interviene sulla questione con un'articolata lettera in data 15 dicembre 1998 <sup>(38)</sup>, nella quale si sottolinea innanzi tutto l'incertezza del dato legislativo in materia di modalità temporali di acquisizione dei diversi pareri eventualmente richiesti nella formazione dell'atto. In relazione agli schemi di decreto legislativo, il Governo prende, nella lettera citata, l'impegno ad attenersi alle indicazioni parlamentari – compatibilmente con la sola esigenza di assicurare il rispetto del termine per l'esercizio della delega. Alcune riserve sono espresse, invece, per gli altre tipologie di atti, in relazione ai quali si ritiene necessario un approfondimento. Il passaggio successivo della lettera contiene un significativo

riconoscimento delle richieste delle Presidenze di Camera e Senato laddove si assicura nell'immediato la trasmissione dei pareri degli altri organi consultati insieme alla richiesta di parere parlamentare – laddove possibile – ovvero successivamente, ma prima dell'espressione del parere parlamentare, se ciò fosse richiesto dalla tempistica procedimentale o da oggettive ragioni d'urgenza. Il finale contiene un'importante presa d'atto del ruolo centrale del parere parlamentare nella formazione degli atti del Governo, almeno quelli normativi: il Governo annuncia che avrebbe sottoposto ad un nuovo parere parlamentare gli schemi di atti successivamente modificati in maniera rilevante rispetto all'originaria formulazione.

I Presidenti delle Camere non si sono formalmente pronunciati sugli orientamenti manifestati dal Governo, ma nell'assegnazione delle richieste di parere hanno applicato rigorosamente il principio da essi enunciato, anche con riferimento a casi per i quali il Governo aveva formulato riserva.

Si è dato conto in modo dettagliato del contenuto del significativo carteggio tra Presidenti delle Camere e Governo, per sottolineare che con esso si pongono le basi di un'importante intesa interistituzionale volta al potenziamento della correttezza e della trasparenza dei processi decisionali dell'Esecutivo. È evidente che la disciplina del giudizio di ricevibilità non può discendere esclusivamente da uno scambio di lettere, ma questo ha dato l'avvio, da parte Presidenziale ad una costante e rigorosa applicazione dei principi enunciati, cui ha corrisposto una sostanziale accettazione e un tendenziale rispetto dei principi stessi da parte del Governo.

### *2.1.1 - L'acquisizione degli altri pareri prescritti dalla legge*

La completezza del procedimento va, quindi, verificata in relazione ad una serie di elementi diversi tra di loro, con la finalità unitaria di permettere alla Camere l'esame su di un testo quanto più possibile "definitivo".

Sotto il profilo del rapporto del Governo con soggetti esterni diversi dal Parlamento, chiamati ad esprimersi sul testo, è necessario dunque che il Governo stesso abbia preventivamente acquisito gli altri pareri eventualmente richiesti dalla legge <sup>(39)</sup>.

Una volta enunciato il principio <sup>(40)</sup>, vengono a delinearsi i diversi corollari che ad esso si collegano e che contribuiscono a consolidare e a rendere organica la disciplina della materia.

Un primo corollario, che discende anche dall'importanza più volte sottolineata della prospettazione compiuta dal Governo della procedura che intende seguire nell'emanazione dell'atto, è così ravvisabile nei casi in cui il Governo, di sua iniziativa e non per obbligo di legge, abbia richiesto il parere di altro organo. Nel momento in cui, infatti, il Governo lo abbia considerato necessario, ai fini dell'adozione dell'atto anche tale parere va acquisito preventivamente e trasmesso alle Camere, pena la non ricevibilità e dunque la mancata assegnazione della richiesta<sup>(41)</sup>.

Per quanto attiene, invece, alla natura del parere degli altri organi consultati, le Presidenze hanno specificato che esso deve essere qualificabile come pronuncia definitiva e non meramente interlocutoria.

Con riguardo infine all'ambito di applicazione del principio della previa acquisizione degli altri pareri, la giurisprudenza presidenziale ha confermato che esso vale anche nel caso della procedura di cui all'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988, ossia la procedura del doppio parere parlamentare, nella quale il perfezionamento della fase procedimentale interna all'Esecutivo, comprensiva della deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri e dell'acquisizione dei pareri di organi diversi dalle Camere, deve ritenersi necessario già in occasione del primo parere che gli organi parlamentari sono chiamati ad esprimere. Il secondo e definitivo parere parlamentare assume, infatti, la natura di un controllo ulteriore sulla formazione dell'atto, finalizzato ad una verifica conclusiva del seguito dato dal Governo al parere parlamentare, prima dell'approvazione finale<sup>(42)</sup>.

Ulteriore applicazione del principio è ravvisabile nelle decisioni in base alle quali si può procedere all'assegnazione della richiesta di parere parlamentare se il parere dell'altro organo, regolarmente richiesto, non sia stato espresso nei termini previsti dalla legge e il Governo dia conto della circostanza<sup>(43)</sup>.

Come previsto, infine, nella citata lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 3 novembre 1998, il principio non si applica nei casi in cui le norme configurino espressamente il procedimento secondo una diversa scansione, incompatibile con la successione di fasi descritta<sup>(44)</sup>.

### *2.1.2 - I requisiti della richiesta e quelli propri dell'atto*

Il requisito del compimento della fase procedimentale interna all'Esecutivo deve essere verificato anche in relazione alla riferibilità dell'atto all'organo competente ad adottarlo in via definitiva.

La richiesta di parere parlamentare deve, cioè, essere trasmessa alle Camere in relazione ad atti effettivamente riconducibili alla volontà politica dell'organo competente ad adottare l'atto in via definitiva. Si richiede, conseguentemente, che l'atto sia sottoposto ad una deliberazione preliminare dell'organo competente ovvero, come avviene per gli atti di nomina, ad una deliberazione dello stesso avente ad oggetto l'avvio della procedura per l'acquisizione del parere parlamentare.

Tale principio, affermato inizialmente come criterio di opportunità politica <sup>(45)</sup>, è stato, con successivi interventi delle Presidenze, considerato come requisito per l'assegnazione <sup>(46)</sup>.

La Presidenza non è tenuta a verificare di volta in volta se la deliberazione del Consiglio dei ministri o dell'organo competente sia effettivamente avvenuta, essendo necessario e sufficiente a tal fine che il Governo, nella richiesta di parere, dia conto dell'avvenuto adempimento. Il sindacato delle Presidenze delle Camere deve arrestarsi a quanto da esso formalmente attestato, in quanto l'attestazione formale basta a radicare la responsabilità politica dell'organo che l'ha espressa <sup>(47)</sup>.

Le Presidenze hanno altresì specificato che la richiesta di parere, in considerazione della natura del procedimento che instaura, deve provenire dal Governo, quale organo costituzionale politicamente responsabile nei confronti delle Camere e, quindi, da uno dei soggetti indicati dagli articoli 92 e 95 della Costituzione <sup>(48)</sup>.

Alle sollecitazioni presidenziali nel senso della razionalizzazione delle procedure di invio delle richieste di parere, anche al fine di assicurare una più efficace dialettica tra Camere e Governo, quest'ultimo ha risposto, nel corso degli anni, con una serie di iniziative concretizzatesi in special modo nell'emanazione di direttive con le quali il Presidente del Consiglio, richiamando tutti i ministri ad un maggior rigore ed unità d'indirizzo nell'azione in Parlamento, ha definito l'iter procedimentale cui attenersi per la trasmissione degli atti normativi del Governo <sup>(49)</sup>. Importante in questo senso è risultata l'attribuzione al Ministro per i rapporti con il Parlamento dell'incarico di provvedere alla trasmissione alle Camere delle richieste di parere parlamentare per tutti gli atti sottoposti alla deliberazione del Consiglio

dei ministri <sup>(50)</sup>. Tale sostanziale innovazione ha permesso, almeno per quanto riguarda gli atti deliberati dal Consiglio <sup>(51)</sup>, di individuare un referente unico che si pone come garante e si fa carico di tutto ciò che attiene ai problemi legati alla verifica della completezza procedimentale. Ciò rende evidentemente più agevole il dialogo tra uffici delle Presidenze e uffici governativi, contribuisce a rendere maggiormente uniformi le richieste di parere e garantisce, almeno in via tendenziale, una maggiore accuratezza nella predisposizione della documentazione da allegare.

La svariata casistica delle decisioni presidenziali su diversi elementi attinenti l'atto può essere ricondotta all'obiettivo unitario di riservare al Parlamento una valutazione complessiva su tutti gli elementi che hanno influito sulle scelte normative del Governo.

Le Presidenze hanno così, tramite i casi che si sono di volta in volta presentati, stabilito i requisiti essenziali degli atti sottoposti a parere.

Lo schema di atto deve poter essere individuato come tale con chiarezza e univocità e deve essere, dunque, formalmente perfezionato <sup>(52)</sup>. Ciò vuol dire che il Governo è tenuto a presentare alle Camere uno schema compiuto dell'atto che intende adottare in via definitiva, e non può limitarsi a chiedere il parere sui criteri generali per la sua formazione, rimettendo alle Camere la responsabilità di definire le scelte relative a singoli elementi.

L'applicazione di tale principio va chiaramente modulata a seconda del tipo di atto presentato per il parere. In particolare, qualora si tratti di atti non normativi, non sempre l'atto sul quale viene richiesto il parere parlamentare si presenta con la veste formale dell'atto che sarà definitivamente adottato. Ciò avviene, talvolta, per alcune categorie di atti il cui contenuto è riconducibile all'individuazione dei soggetti destinatari di finanziamenti. In questi casi, l'atto trasmesso alle Camere deve contenere comunque tutti gli elementi dell'atto finale (enti destinatari e contributo a ciascuno di essi assegnato), accompagnati da una relazione motivata sulle scelte proposte <sup>(53)</sup>. Sul piano meramente formale, può dunque mancare uno "schema" dell'atto, nella forma che esso è destinato ad assumere in via definitiva, purché tutti gli elementi che ne costituiranno il contenuto siano comunque indicati nella richiesta di parere.

Sempre per quanto riguarda la veste formale dell'atto, è stato specificato che lo schema di atto deve essere accompagnato dalla relazione illustrativa. Però, soprattutto per quanto concerne gli atti non normativi, la mancata presentazione di una formale relazione illustrativa non è ritenuta di ostacolo all'assegnazione, sempre che la lettera di trasmissione della richiesta di

parere (o eventualmente altro documento) contenga un *minimum* di illustrazione delle scelte compiute dal Governo in sede di redazione dell'atto <sup>(54)</sup>.

La relazione del Governo non si ritiene, invece, sindacabile dalla Presidenza delle Camere, dal punto di vista del suo contenuto, esclusivamente ascrivibile alla responsabilità del Governo. Anche sotto tale profilo, però, è esercitato dalla Presidenza un controllo sull'eventuale presenza di parti palesemente erranee o non corrispondenti al testo trasmesso. Ove si presentino tali palesi incongruenze, la prassi è nel senso di chiedere per le vie brevi al Governo di apportare le necessarie correzioni prima dell'assegnazione.

Va, quindi, sottolineato che il principio cui si informa la giurisprudenza presidenziale è quello di rendere possibile per le commissioni lo svolgimento di un esame parlamentare informato, articolato, idoneo a produrre effetti sugli schemi degli atti. Questi devono dunque essere quanto più è possibile "definitivi", nel senso che gli elementi che potrebbero indurre il governo ad apportare modifiche all'atto devono essere già stati acquisiti dal Governo stesso e devono poter formare oggetto di valutazione da parte delle commissioni.

### 2.1.3 - *La relazione tecnica sugli effetti finanziari e le altre relazioni previste per legge*

In questo quadro, acquisiscono una rilevanza particolare le decisioni presidenziali in merito alla necessità, per gli schemi di atti normativi che comportino oneri, di essere corredati da una relazione tecnica sugli effetti finanziari.

Si tratta di un obbligo che il comma 2 dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978 <sup>(55)</sup> prescrive con riguardo agli schemi di decreto legislativo che comportino conseguenze finanziarie. Tale relazione, in base alla prescrizione legislativa, deve essere predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e deve avere ad oggetto la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Il Senato ha recepito nel proprio Regolamento quanto prescritto dalla legge n. 468 del 1978 e ha previsto <sup>(56)</sup> in proposito, all'articolo 76-*bis*, che «non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti ... gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica,

conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture». La giurisprudenza presidenziale ha esteso, peraltro, l'obbligo della relazione tecnica non solo per gli schemi di decreti legislativi, ma per tutti gli schemi di atti normativi.

Il Regolamento della Camera non contiene analoga disposizione, ma nella prassi, al pari del Senato, non si procede all'assegnazione di schemi di atti normativi suscettibili di conseguenze finanziarie non corredati dalla relazione tecnica conforme alle prescrizioni di legge e, quindi, verificata dal Ministero del tesoro tramite la Ragioneria generale dello Stato, che appone lo specifico visto.

Non si richiede, invece, la relazione tecnica, al pari di quanto accade per i disegni di legge, nel caso in cui il decreto legislativo contenga disposizioni palesemente prive di effetti finanziari, oppure se il Governo dichiara, assumendosene evidentemente responsabilità, l'assenza di oneri. In questo ultimo caso, e ogni volta sussistano elementi suscettibili di valutazione diversa, le Presidenze procedono comunque all'assegnazione dell'atto alla Commissione bilancio per consentire, alla Camera, l'espressione dei rilievi *ex art. 96-ter* del Regolamento, e al Senato l'espressione delle osservazioni (vedi *infra*).

Si tratta di un documento tramite il quale sono fornite una serie di informazioni strutturate verificabili dalle Camere stesse. All'obbligo di presentazione della relazione tecnica corrisponde, infatti, l'esigenza che le Camere siano dotate di apparati tecnici idonei a valutarla. In tal senso, assume rilevanza la creazione, presso gli apparati amministrativi di Camera e Senato, di apposite strutture tecniche in particolare a supporto delle commissioni competenti per i profili finanziari, che tra le altre attività curano specificamente la redazione di note di verifica delle relazioni tecniche governative che accompagnano gli schemi di atti normativi <sup>(57)</sup>.

L'orientamento presidenziale volto a richiedere, come condizione essenziale per l'assegnazione degli schemi di atti normativi alle commissioni, la presentazione della relazione tecnica verificata sembra, quindi, assumere un significato che va al di là del controllo del mero adempimento di un obbligo di legge. La posizione del Presidente di Assemblea sembra, infatti, ispirata anche al conseguimento dell'obiettivo di consentire alle commissioni di avvalersi delle risultanze dell'istruttoria procedimentale svolta dal Governo, e contemporaneamente di controllarne le modalità di svolgimento. Il vaglio presidenziale, così, risulta funzionale ad una migliore e più efficace istruttoria parlamentare, sia sul piano del controllo dell'esercizio della potestà norma-

tiva rispetto ai parametri fissati dalla norma autorizzatoria, sia sul piano dei concreti contenuti normativi, ivi compresi gli aspetti di copertura finanziaria.

Non costituisce invece ostacolo, allo stato attuale, all'assegnazione degli schemi di atti normativi adottati dal Governo l'eventuale mancanza dell'apposita relazione contenente l'analisi di impatto della regolazione (AIR). La previsione di tale strumento è stata introdotta nell'ordinamento nazionale, in via sperimentale, dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 <sup>(58)</sup>, ed è stata, con l'articolo 14, commi da 1 a 11, della legge n. 246 del 2005, generalizzata a tutti gli schemi di atti normativi del Governo <sup>(59)</sup>. La norma da ultimo citata non è, però, di diretta applicabilità, in quanto prevede un rinvio all'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione, nonché la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli. In attesa, dunque, di una più compiuta disciplina della materia, la decisione sulla necessità di corredare un atto presentato per il parere della relazione contenente l'AIR è rimessa esclusivamente alla discrezionalità del Governo, e non viene sindacata in sede di assegnazione dell'atto stesso.

La previsione dell'AIR può essere collocata nel più ampio quadro di valorizzazione degli strumenti che consentono una «più sistematica ed efficace trasparenza informativa dell'azione decisionale del Governo sia verso il suo interlocutore istituzionale privilegiato in ambito normativo – il Parlamento – sia rispetto ai cittadini e alle imprese» <sup>(60)</sup>. È dunque presumibile che, una volta definito l'ambito di applicazione <sup>(61)</sup>, anche essa divenga un elemento necessario per l'assegnazione dell'atto, alla stregua della relazione tecnica sugli effetti finanziari. L'importanza dello svolgimento dell'AIR in relazione agli atti normativi del Governo è stata, peraltro, di recente sottolineata dal Presidente della Camera dei deputati nella nota del 9 febbraio 2007, indirizzata al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali. In tale nota, il Presidente segnala l'esigenza, manifestata dal presidente del Comitato per la legislazione <sup>(62)</sup>, di corredare delle relazioni tecnico-normative e di analisi di impatto della regolazione gli atti normativi di origine governativa.

## 2.2 - *L'applicazione del principio della completezza procedimentale: profili problematici. L'assegnazione "con riserva"*

Il principio della necessaria completezza del procedimento ha comportato, soprattutto nei primi tempi, qualche aspetto problematico sul piano applicativo.

Alla luce della sempre maggiore articolazione del procedimento formativo degli atti governativi, un primo elemento di criticità attiene al coordinamento temporale tra l'intervento delle commissioni parlamentari e quello dei soggetti extraparlamentari il cui parere sia previsto dalla legge. La concatenazione delle tappe in cui si articola il percorso formativo di tali atti può, infatti, comportare esiti problematici qualora il Governo debba acquisire una pluralità di pareri, con la conseguente possibile sovrapposizione delle varie fasi.

In particolare, la questione si pone in relazione ai procedimenti, quali ad esempio quelli volti all'adozione dei decreti legislativi, che devono necessariamente concludersi entro un determinato termine di scadenza, nell'ipotesi in cui la mancata assegnazione per incompletezza del procedimento crei una paralisi del procedimento di formazione dell'atto.

Per ovviare a questo ordine di problemi, i Presidenti delle Camere hanno proceduto ad un bilanciamento tra la necessità di tenere ferma la giurisprudenza relativa al vaglio di ricevibilità e la necessità di non pregiudicare la possibilità dell'effettiva adozione da parte del Governo di un atto di sua competenza. Pur non rinunciando ad applicare con rigore i principi procedurali, allo stesso tempo le Presidenze, tenuto conto del contesto obiettivo dei singoli procedimenti, hanno infatti riconosciuto la possibilità di una deroga ai medesimi principi, su richiesta del Governo e in presenza di circostanze tali da giustificarla.

In altri termini, laddove la più rigorosa applicazione dei criteri in tema di assegnazione di atti del Governo avrebbe portato ad un paralisi del procedimento, i Presidenti delle Camere hanno ritenuto necessario sottoporre l'atto alle commissioni, ponendole in condizioni di valutare l'operato del Governo e l'eventuale opportunità di pervenire comunque all'adozione dell'atto.

Si tratta di un'operazione di bilanciamento molto delicata, che deve tenere in considerazione il fatto che la scelta dei tempi di adozione dell'atto compete esclusivamente al Governo, e non può essere sindacata dai Presidenti delle Camere. Questi ultimi, quindi, da un lato non possono che prendere atto delle ragioni di urgenza indicate dall'Esecutivo<sup>(63)</sup>, dall'altro devono fare in modo che, sia pure con diverse modalità, gli organi parlamentari siano posti in condizioni di pronunciarsi nella piena conoscenza

di tutti gli elementi in grado di condizionare la deliberazione finale del Governo <sup>(64)</sup>.

Nella prassi, la deroga al principio del compimento della fase procedimentale interna all'Esecutivo si realizza con la cosiddetta assegnazione con riserva, ovvero con la effettiva assegnazione dell'atto alla competente commissione, accompagnata da una specifica indicazione del Presidente nel senso che la commissione non deve pronunciarsi definitivamente sull'atto stesso prima della trasmissione da parte del Governo della documentazione "mancante" (pareri di altri organi, relazione tecnica verificata ecc).

In tal modo, si realizza un contemperamento delle diverse esigenze: infatti, da un lato, si consente l'avvio dell'esame parlamentare e, quindi, una parziale accelerazione dei tempi del procedimento, in modo che il suo esito finale non sia pregiudicato; dall'altro, si mantiene fermo il principio che il Parlamento deve pronunciarsi su un testo "tendenzialmente definitivo", in quanto le commissioni possono deliberare solo dopo aver preso conoscenza di tutti gli altri pareri acquisiti dal Governo e, ovviamente, delle valutazioni del Governo medesimo.

Esaminando in concreto i casi di assegnazione "con riserva", risulta che essa è stata disposta soprattutto nel caso di "imminente scadenza" dei termini per l'esercizio di una delega legislativa.

Tale ipotesi si realizza in primo luogo quando la richiesta di parere è obiettivamente "tardiva", cioè quando tra la sua presentazione alle Camere e la scadenza della delega decorre un periodo di tempo inferiore o pari al termine stabilito per l'espressione del parere parlamentare.

Si è ritenuto inoltre che tale ipotesi si realizzi anche in presenza di un margine di tempo più ampio, qualora – tenuto conto della complessiva sequenza procedurale per l'adozione dell'atto e delle concrete circostanze di fatto, compresi i tempi di prevedibile trasmissione dei pareri mancanti – un rinvio dell'assegnazione in attesa degli ulteriori pareri si tradurrebbe in pratica in una riduzione del tempo effettivamente disponibile per l'esame parlamentare. In sostanza, si è ritenuto che l'applicazione del principio della previa acquisizione dei pareri di altri organi – che è volto a tutelare la funzione parlamentare di controllo – non può risolversi in una compressione delle possibilità di intervento degli organi parlamentari e, soprattutto, in una riduzione del tempo effettivamente utilizzabile per il relativo esame <sup>(65)</sup>.

L'assegnazione con riserva è stata altresì disposta in relazione ai meccanismi previsti da alcune leggi volti a salvaguardare, nel complessivo procedi-

mento di esercizio della delega, il tempo da riservare in ogni caso all'esame parlamentare, anche in caso di ritardata trasmissione da parte del Governo.

Il meccanismo più importante era previsto inizialmente dalle leggi comunitarie, ma è da notare che, nella legislazione recente, si ricorre ad esso con sempre maggiore frequenza. In particolare, la legge prevede una proroga del termine della delega ove il termine per il parere parlamentare scada a ridosso della scadenza del termine di delega, o successivamente.

Le Presidenze delle Camere, allo scopo di salvaguardare la funzione di tale meccanismo, lo hanno interpretato nel senso che la proroga della delega opera solo se il Governo trasmette e le Presidenze assegnano alle commissioni lo schema di decreto legislativo entro la data di scadenza della delega, poiché entro tale data deve realizzarsi il presupposto per la proroga, ovvero si deve determinare il termine per il parere parlamentare. In questi casi, dunque, si procede all'assegnazione con riserva, allo scopo di consentire la proroga del termine di delega e la possibilità per le commissioni di utilizzare tutto il tempo stabilito dalla legge.

L'assegnazione con riserva non è, tuttavia, esclusivamente legata a motivi attinenti alla scadenza della delega, ed è stata utilizzata anche in relazione a tipologie di atti differenti da quelli normativi. Si fa ricorso ad essa, infatti, anche per altre diverse ragioni di urgenza, specificamente addotte dal Governo, connesse di regola all'esigenza di dare tempestiva efficacia all'atto. Sempre previa segnalazione dell'urgenza da parte del Governo, i Presidenti delle Camere hanno altresì proceduto all'assegnazione con riserva di alcuni atti per i quali il parere obbligatorio dell'altro organo era manifestamente non suscettibile di incidere sul contenuto dell'atto <sup>(66)</sup>.

### *2.3 - Una linea di tendenza: la giurisprudenza presidenziale indica la strada al legislatore?*

Un dato interessante che emerge dall'analisi delle più recenti leggi di delega è la sempre più frequente tendenza della legge stessa a definire, più che i contenuti, il percorso procedurale dell'adozione degli atti del Governo.

In tale definizione del procedimento a livello legislativo è possibile riscontrare la formalizzazione dei principi espressi dalla giurisprudenza presidenziale in materia di assegnazione delle richieste di parere su atti del Governo.

Si coglie infatti sempre più spesso, in particolare nelle leggi di delega <sup>(67)</sup>, l'esplicitazione dell'obbligo che il parere parlamentare sia l'ultimo della serie

procedimentale, ossia che esso vada espresso dopo l'acquisizione degli altri pareri eventualmente previsti <sup>(68)</sup>.

In questo senso può altresì leggersi la prescrizione espressa della previa necessaria delibera del Consiglio dei ministri sugli schemi di decreti legislativi presentati per il parere <sup>(69)</sup>, così come l'esplicitazione dell'obbligo del Governo di corredare gli atti normativi della relazione tecnica sugli effetti finanziari, ai sensi dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978.

Questo importante riconoscimento dei principi espressi dalla giurisprudenza presidenziale è indice, altresì, della tendenza virtuosa del legislatore a colmare una evidente lacuna a livello normativo. Va però considerato che una più efficace razionalizzazione della materia potrebbe forse ottenersi non tramite l'affidamento volta per volta – e, dunque, con il rischio di una forte disomogeneità – alla singola legge della formalizzazione dei principi tratti dalla collaudata prassi parlamentare, bensì tramite una trattazione organica, a livello legislativo, delle procedure di adozione per le più importanti tipologie di atti, che recepisca appunto i suddetti principi e li codifichi in una disciplina generale.

### *3 - L'attività di assegnazione in senso stretto*

La richiesta di parere che, in seguito all'istruttoria presidenziale, supera il giudizio di ricevibilità, è assegnata all'organo competente affinché questo possa, in un determinato lasso temporale, esaminarla.

L'attività di assegnazione implica, dunque, individuazione dell'organo competente e indicazione dei tempi dell'esame. A differenza di quanto visto in relazione al giudizio di ricevibilità, che si fonda su principi largamente riconducibili alla giurisprudenza presidenziale, i suddetti profili trovano, almeno in parte, la loro disciplina nelle leggi che prevedono i singoli atti governativi e nei Regolamenti parlamentari.

Tuttavia, tale circostanza non comporta il venir meno di spazi discrezionali. Infatti, i Presidenti anche in quest'ambito si trovano ad assumere determinazioni di particolare delicatezza per il significato e le conseguenze che da esse conseguono.

### 3.1 - *L'individuazione dell'organo parlamentare competente ad esprimere il parere*

La legge non indica, né potrebbe farlo <sup>(70)</sup>, in base al principio di autonomia regolamentare di ciascuna Camera, l'organo parlamentare competente a pronunciarsi sull'atto. Vale, al riguardo, il principio secondo cui nel testo legislativo vi debba essere semplicemente la previsione dell'obbligatoria acquisizione del parere parlamentare nell'iter di formazione dei singoli atti. Diverso il caso in cui l'espressione del parere sia invece affidata ad un organo bicamerale <sup>(71)</sup> cui la legge istitutiva specificamente affida tale funzione.

La scelta – che si è posta essenzialmente per gli atti normativi – di quale sia la tipologia di organo a doversi pronunciare su di uno specifico atto del Governo, se commissione *ad hoc* o commissione permanente, è una scelta operata dal legislatore “a monte”, nel momento in cui disegna il percorso procedurale dell'emanazione degli atti governativi. Si tratta, infatti, di una scelta politica rilevante, con la quale si esprime la ricerca della procedura ritenuta maggiormente idonea al fine di potenziare il controllo sugli atti del Governo <sup>(72)</sup>.

Se la scelta è stata nel senso di costituire un organismo bicamerale *ad hoc*, i Presidenti di Camera e Senato, d'intesa, non potranno che procedere all'assegnazione a tale organo dell'atto in questione.

Laddove, invece, la scelta del legislatore abbia privilegiato le commissioni permanenti, ciascun Presidente individuerà quella la cui sfera di competenza materiale può riconoscersi investita in misura prevalente dall'oggetto dell'atto, secondo le stesse regole e gli stessi criteri applicati per l'assegnazione dei progetti di legge, e dunque in base alle norme contenute nel Regolamento della Camera cui appartiene e della relativa prassi applicativa. Può quindi capitare, così come accade per i progetti di legge, che non vi sia perfetta corrispondenza nei due rami del Parlamento tra le commissioni che si pronunciano su di un determinato schema.

### 3.2 - *L'intervento delle commissioni diverse da quella assegnataria*

Il parallelismo con l'assegnazione dei progetti di legge si ferma all'individuazione della commissione competente in via “primaria”, non potendosi applicare all'assegnazione degli atti del Governo la disciplina dell'intervento consultivo delle commissioni, secondo il complesso sistema dei pareri che si attiva nel corso della fase referente del procedimento legislativo.

Qualche profilo problematico si è, tuttavia, evidenziato in sede di assegnazione di schemi di decreti legislativi attuativi di deleghe di vasta portata su un novero di comparti normativi particolarmente esteso. Il mancato coinvolgimento di commissioni i cui profili di competenza erano in misura rilevante interessati dalla disciplina contenuta in tali schemi di atti, ha palesato un problema: quello di depotenziare l'incidenza della volontà parlamentare sui concreti contenuti normativi. Si è quindi avvertita l'esigenza di una maggiore articolazione nelle procedure di esame dell'atto, idonee a consentire la partecipazione delle commissioni interessate.

Da parte delle Presidenze, una possibile risposta è quella di un più frequente ricorso all'assegnazione a commissioni riunite qualora, rispetto all'oggetto dell'atto, non sia individuabile la prevalenza della competenza di una sola commissione.

Una soluzione differente è, altresì, ravvisata nel modello che consente il coinvolgimento di commissioni diverse rispetto a quella primaria, chiamate a rendere osservazioni sullo schema stesso. Il modello in questione, non essendo in alcun modo codificato dalle singole leggi di delega o di delegificazione, si è istaurato in via di prassi in entrambe le Camere, salvo poi ricevere, nel Regolamento della Camera, una disciplina diversa da quella seguita al Senato.

Alla Camera, infatti, la disciplina speciale per gli schemi di atti normativi, di cui all'articolo 96-ter del Regolamento, ammette la possibilità di una più ampia articolazione delle sedi e dei profili oggetto dell'esame parlamentare. La procedura prevede il coinvolgimento delle altre commissioni e del Comitato per la legislazione, che però non vengono in considerazione in sede di assegnazione della richiesta di parere, ma sono attivate nel corso dell'esame dell'atto dalle commissioni interessate o dalla stessa commissione assegnataria <sup>(73)</sup>.

In entrambi i casi, spetta al Presidente della Camera autorizzare l'espressione dei suddetti rilievi, previa verifica della circostanza che il contenuto dello schema normativo investa in misura rilevante le competenze della commissione che dovrebbe intervenire a questo titolo. La prassi sembra mostrare una scarsa applicazione di queste disposizioni nonostante la Camera si sia munita di una disciplina *ad hoc*.

Al Senato, invece, in assenza di un'espressa disciplina, è il Presidente che può, al momento della formale assegnazione in via principale, indicare le ulteriori commissioni legittimate ad esprimere osservazioni sull'atto in questione, ove lo ritenga opportuno. La prassi testimonia che in tale ramo

del Parlamento ricorrono numerosi esempi di osservazioni sullo schema da parte di commissioni.

In relazione a questo esito, che potrebbe apparire paradossale, può osservarsi che, in concreto, il subprocedimento che conduce all'espressione di osservazioni e rilievi da parte delle altre commissioni è difficilmente attivato su iniziativa della commissione competente in via "primaria", la quale di regola non ha un diretto interesse a "cedere" competenze. D'altra parte, altre commissioni i cui profili di competenza siano coinvolti, si attivano solo se vi è un interesse politico forte ad esaminare il provvedimento <sup>(74)</sup>.

Quando invece, come al Senato, l'attivazione delle altre commissioni avviene "dall'alto", ossia tramite assegnazione presidenziale, l'atteggiamento delle commissioni tende a ribaltarsi, nel senso che le stesse finiscono per ritenersi tenute all'esame dell'atto, salvo che lo stesso non presenti profili di interesse del tutto marginali.

### *3.3 - L'assegnazione alle commissioni competenti per i profili finanziari*

Più rilevante è la questione dell'intervento delle commissioni competenti in merito alla copertura finanziaria degli schemi di atti normativi.

Il comma 2 dell'articolo 96-ter del Regolamento della Camera prevede una formale assegnazione alla V Commissione (bilancio) degli schemi di atti normativi «qualora implicino entrate o spese», perché la stessa trasmetta alla commissione primaria i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario.

L'atto di assegnazione presuppone, dunque, una valutazione, rimessa al Presidente della Camera, circa la sussistenza di implicazioni di carattere finanziario che richiedano una disamina da parte della V Commissione.

Tale valutazione, come in tutte le altre decisioni relative all'assegnazione, si svolge ovviamente su un piano differente rispetto all'istruttoria vera e propria sui profili finanziari dell'atto, che spetta invece alla medesima V Commissione. Essa è, infatti, limitata ad una verifica preliminare e astratta dell'esistenza di elementi che richiedono, o anche solo giustificano, l'attivazione della competenza propria della Commissione bilancio.

Conseguentemente, si potrà pervenire all'assegnazione di atti che si autoqualificano come privi di effetti finanziari, qualora emergano indizi che rendono invece necessaria una verifica di tale qualificazione. Sono di regola assegnati alla V Commissione, in quanto contengono tipicamente materia

da sottoporre alla sua valutazione, anche gli atti che si presentano come non produttivi di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, ma che determinano in realtà una pluralità di entrate o spese a saldo zero. Va infine ricordato che possono essere assegnati alla Commissione bilancio atti che, a conclusione dell'esame, risultino invece non implicare entrate o spese.

L'applicazione dell'articolo 96-ter, comma 2, risulta molto frequente, e costituisce un importante strumento attivabile dal Parlamento con riguardo alla copertura finanziaria dei provvedimenti.

Dai lavori preparatori della riforma regolamentare che ha portato all'approvazione dell'articolo 96-ter, emerge che la proposta originaria era nel senso di conferire alla Commissione bilancio una distinta e specifica funzione consultiva, risultante nell'espressione di un formale parere al Governo circa gli aspetti di sua competenza: si è tuttavia rilevato che la molteplicità di pareri, cui avrebbe potuto dar luogo una procedura così configurata, poteva aprire al Governo eccessivi spazi di discrezionalità nel recepimento dei rilievi formulati dalle Camere. Si è quindi preferito configurare l'intervento della V Commissione come elemento della procedura unitariamente destinata all'espressione del parere parlamentare da parte della commissione competente per materia, disponendo per altro che i rilievi da quella espressi, in ragione della specificità e tecnicità che ne contraddistinguono il contenuto, siano allegati al parere finale e con esso inviati al Governo.

Al Senato, dove, come si è detto, manca una specifica disciplina per l'intervento delle commissioni diverse da quella competente in via primaria, il Presidente, qualora ritenga opportuna una valutazione sulle conseguenze di carattere finanziario, assegna, in sede di osservazioni, lo schema di atto anche alla Commissione bilancio.

La difformità di disciplina tra le due Camere è evidente poiché la speciale disciplina dell'articolo 96-ter del Regolamento della Camera fa sì che i rilievi espressi sulle conseguenze finanziarie del provvedimento non siano "clandestini", ma abbiano, al pari del parere reso dalla commissione competente, una rilevanza esterna. Le osservazioni che al Senato la Commissione bilancio, al pari di tutte le altre commissioni, renda su di uno schema, si riducono ad atti di natura interna, endoprocedimentale, di cui il parere finale della commissione competente in via primaria potrebbe anche non recare traccia. I rilievi della Commissione bilancio della Camera non esauriscono, invece, la loro funzione all'interno del sistema degli organi parlamentari, ma hanno un rilievo autonomo in quanto, benché abbiano come destinatario principale la commissione competente in via primaria, devono essere trasmessi

al Governo unitamente al parere reso da quest'ultima, come previsto dal comma 5 dell'articolo 96-ter del Regolamento. Questa diversità di disciplina potrebbe, tra l'altro, incidere anche sulle modalità effettive con le quali le Commissioni bilancio affrontano l'esame dei provvedimenti.

In tal senso, sarebbe forse auspicabile una riforma della disciplina nel Regolamento del Senato che consentisse una maggiore uniformità e, dunque, anche una maggiore efficacia nei confronti dell'interlocutore governativo, almeno sotto il profilo delle valutazioni sulle conseguenze di carattere finanziario.

Un problema specifico si è posto alla Camera in relazione alla possibilità di assegnazione alla Commissione bilancio, *ex* articolo 96-ter, comma 2, degli atti per i quali la legge prevede che il parere sia reso da Commissioni bicamerali appositamente investite di tale compito.

A sostegno di una risposta negativa alla questione, si può considerare che l'istituzione per legge di una commissione consultiva *ad hoc* per l'esame degli atti di esercizio di deleghe complesse e articolate è motivata proprio dall'esigenza di assicurare unicità e coerenza alla pronuncia parlamentare, attraverso l'attribuzione ad un unico organo di una competenza che è assorbente rispetto alle competenze dei diversi organi parlamentari. Tale previsione da parte della legge si riflette, altresì, sulla posizione del Governo, tenuto ad acquisire, nell'ambito del procedimento, unicamente il parere della commissione bicamerale e impegnato unicamente dalla pronuncia di quest'ultima.

Inoltre, l'assegnazione dell'atto alla Commissione bilancio potrebbe essere disposta solo alla Camera, in base all'articolo 96-ter del Regolamento, mentre ciò non potrebbe avvenire al Senato, il cui Regolamento come si è appena visto, non prevede analoga funzione consultiva della V Commissione competente per i profili finanziari. Né al Senato potrebbe essere attivato il meccanismo delle osservazioni da parte di tale Commissione in quanto a differenza di quanto avvenuto alla Camera <sup>(75)</sup> anche prima dell'entrata in vigore dell'articolo 96-ter del Regolamento, in tale ramo del Parlamento non è consentita neppure, di regola, la formulazione di osservazioni da parte delle commissioni permanenti rispetto ad atti di competenza di commissioni bicamerali, interpretandosi in senso stretto la natura assorbente di tale competenza.

Per contro, si potrebbe osservare che appare incongruo che la disciplina dell'esame degli schemi di atti normativi del Governo di cui all'articolo 96-ter del Regolamento – introdotta allo specifico fine di assicurare completezza e organicità allo svolgimento della funzione parlamentare di controllo sull'esercizio del potere normativo del Governo – non sia applicata proprio con

riferimento alle deleghe di più ampia portata, quali quelle conferite con le leggi istitutive delle commissioni bicamerali consultive, in relazione alle quali si sono posti i problemi che la riforma regolamentare ha inteso affrontare.

In definitiva, si è ritenuto che per l'esame degli atti per i quali la legge prevede che il parere al Governo sia reso da commissioni bicamerali appositamente investite di tale compito, le disposizioni del Regolamento, che si basano sulla ripartizione delle competenze in base alla materia, devono essere interpretate in coerenza con la natura e le caratteristiche di tali organi. In questo senso, si è ritenuto che per tali categorie di atti non possa trovare applicazione l'articolo 96-ter, comma 2. In questi casi, almeno alla Camera, resta tuttavia ferma per la Commissione bilancio, come per le altre commissioni permanenti, la possibilità di rivolgere i propri rilievi alla commissione bicamerale interessata, secondo la procedura disciplinata dal comma 4 dell'articolo 96-ter del Regolamento.

Va in ogni caso segnalato che sempre più frequentemente, secondo la linea di tendenza già rilevata a proposito del recepimento a livello legislativo delle decisioni presidenziali in materia di assegnazione, è il legislatore stesso a prevedere esplicitamente, accanto all'intervento delle commissioni competenti per materia, anche quello delle commissioni competenti per i profili finanziari, al fine di sottoporre ad uno specifico controllo atti suscettibili di produrre effetti finanziari di particolare rilievo.

Tale previsione può riferirsi altresì ad ulteriori casi, in cui viene a collegarsi alla volontà del legislatore di riservarsi una verifica degli atti di attuazione di leggi delega che prevedono espressamente, tra i principi e criteri direttivi, l'invarianza degli effetti finanziari; tali atti, infatti, per i motivi esposti in precedenza, potrebbero non essere sottoposti all'esame della Commissione bilancio, sulla base degli ordinari criteri di assegnazione.

In questi casi, sia alla Camera che al Senato, l'atto è assegnato direttamente e in parallelo alle due commissioni, ciascuna delle quali, al termine dell'esame, esprime il parere indipendentemente dall'altra. Il parere avrà evidentemente in entrambi i casi rilevanza esterna.

L'attenzione per le problematiche legate ai meccanismi di copertura degli oneri recati, in particolare, dall'attuazione delle leggi delega <sup>(76)</sup> ha tra l'altro recentemente spinto il legislatore, nel costruire i procedimenti di attuazione di alcune norme di delega, a prevedere non solo che le commissioni competenti per i profili finanziari debbano esprimersi con un parere autonomo sul provvedimento, ma anche che il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento

all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, sia tenuto a ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi di tali commissioni.

### *3.4 - L'assegnazione dei provvedimenti attuativi di norme comunitarie*

Un ulteriore profilo attinente la competenza delle commissioni chiamate ad esprimere parere sugli atti del governo, è rappresentato dall'attuazione delle norme comunitarie.

L'articolo 126, comma 2, del Regolamento della Camera prevede che siano assegnati alla Commissione politiche dell'Unione europea, per l'espressione del parere, gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee con le loro successive modificazioni e integrazioni, nonché gli schemi di atti normativi del Governo relativi all'attuazione di norme comunitarie.

La norma è stata costantemente applicata nel senso che sono assegnati alla XIV Commissione gli schemi di atti normativi di diretto recepimento, o comunque di diretta attuazione, di atti normativi degli organi dell'Unione europea. Non sono invece assegnati alla stessa Commissione gli atti che hanno ad oggetto materie sulle quali, in linea generale, può porsi una questione di compatibilità con la normativa comunitaria.

Peraltro, al pari di quanto espressamente rilevato dal Presidente della Camera in relazione ad una questione concernente la V Commissione, si può ritenere, pur non essendovi precedenti in tal senso, che la XIV Commissione possa esprimere «rilevi» ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, al pari delle altre commissioni.

Anche sotto questo profilo va rimarcato il mancato parallelismo con il Regolamento del Senato. In esso, infatti, si prevede, all'articolo 144, comma 3, che gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei Trattati dell'Unione europea o relativi all'attuazione di norme comunitarie siano assegnati alle commissioni competenti per materia «alla quale la 14<sup>a</sup> Commissione può far pervenire osservazioni e proposte. Tali osservazioni e proposte vengono allegare al parere delle commissioni stesse» (77).

Alla Camera, dunque, il parere che la Commissione politiche dell'Unione europea è chiamata ad esprimere ai sensi della citata disposizione si configura come un parere concorrente con quello della commissione competente

per materia, in via primaria. Ciò comporta che il parere della XIV Commissione abbia come destinatario il Governo e non la commissione primaria; e che il termine assegnato alle due commissioni sia lo stesso. Al Senato, invece, la Commissione politiche dell'Unione europea può esprimere osservazioni che vengono allegate al parere della commissione competente in via primaria alla quale sono indirizzate. A parziale superamento della minore visibilità e soprattutto autonomia della Commissione per le politiche comunitarie si prevede che la stessa possa chiedere che il parere, le osservazioni e le proposte formulati siano inviati, per il tramite del Presidente del Senato, al Governo qualora, entro quindici giorni dalla data in cui essi sono pervenuti alla commissione competente, quest'ultima non si sia ancora pronunciata <sup>(78)</sup>.

Una considerazione particolare merita, altresì, il fatto che l'attuazione delle direttive comunitarie implica frequentemente il ricorso a sanzioni penali, che si trovano, dunque, ad essere inserite nei relativi schemi di decreto legislativo.

In considerazione della rilevanza attribuita allo strumento della sanzione penale e della necessità di assicurare la coerenza complessiva dell'ordinamento in questo settore, il legislatore, dalla legge comunitaria per il 2001 (legge 1° marzo 2002, n. 39), ha previsto che gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione di direttive, qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere parlamentare anche nei casi in cui, in base alla direttiva da attuare, non sarebbe previsto il passaggio parlamentare <sup>(79)</sup>.

Inoltre, nelle leggi comunitarie più recenti (la prima in tal senso è la legge n. 62 del 2005 - legge comunitaria 2004), si prevede anche che il Governo, quando non intenda conformarsi ai pareri parlamentari relativi a sanzioni penali contenute negli schemi di decreti legislativi, deve ritrasmettere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi alle Camere, per l'acquisizione di un nuovo parere.

Ai fini dell'assegnazione, si è ritenuto che la previsione del parere parlamentare in connessione con la presenza di sanzioni penali non sia sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze per materia delle commissioni parlamentari; si è continuato, quindi, ad applicare in questi casi il radicato principio per il quale l'assegnazione è disposta in favore della commissione la cui competenza è investita in misura prevalente dall'atto, il cui contenuto dell'atto è di regola non limitato agli aspetti sanzionatori.

Alla Camera, inoltre, non è stata ritenuta coerente con l'atto di assegnazione e con la relativa disciplina regolamentare alcuna modalità di coinvol-

gimento formale della Commissione giustizia da parte della Presidenza. Si è ritenuto, infatti, che in questi casi, su iniziativa della commissione competente in via primaria o della Commissione giustizia (alle cui segreterie, nella concreta prassi, l'atto viene segnalato in via informale), si possa far ricorso allo strumento dei rilievi ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento.

Il Senato, invece, si limita ad applicare la descritta disciplina delle osservazioni, nel caso evidentemente di competenza della Commissione giustizia, al momento dell'atto di assegnazione.

L'ipotesi, prima ricordata, di mancato adeguamento del Governo al parere parlamentare relativo a sanzioni penali contenute nello schema di decreto legislativo e di conseguente nuova trasmissione alle Camere, che peraltro non risulta essersi verificata nella prassi, potrebbe, invece, dare luogo ad una valutazione più complessa in sede di assegnazione. Infatti, in questo caso potrebbe ritenersi che l'oggetto dell'esame parlamentare previsto dalla legge sia limitato ai profili sanzionatori e, conseguentemente, che di esso debba essere investita in via primaria la Commissione giustizia. Tuttavia, a differenza di quanto esplicitamente previsto dalle più recenti leggi comunitarie, per le questioni relative ai profili finanziari, questa soluzione potrebbe ritenersi priva di un fondamento legislativo o regolamentare che consenta di superare i principi generali in tema di assegnazione.

### *3.5 - L'elemento temporale nell'assegnazione degli atti del Governo*

Il "fattore tempo", che viene concretamente a determinarsi nel momento dell'assegnazione, assume un'importanza cruciale per l'esame parlamentare dell'atto. Al riguardo, il ruolo presidenziale risulta rilevante sia per il compito delle Presidenze di assicurare il rispetto dei termini fissati dalla legge, sia per l'ambito discrezionale di cui le stesse godono nel momento in cui si trovano ad integrare la disciplina legislativa eventualmente carente.

In tale ottica vanno lette le disposizioni contenute nei Regolamenti di Camera e Senato.

Sia l'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera, come modificato il 20 luglio 1999, sia l'articolo 139-bis, comma 1, di quello del Senato prevedono che la richiesta di parere, dopo la sua ricezione, sia assegnata alla commissione competente, e che l'assegnazione venga comunicata all'Assemblea nella prima seduta successiva.

Il principio che la norma intende tutelare, che ha costituito anche la *ratio* dell'intervento di riforma del regolamento della Camera del luglio 1999<sup>(80)</sup>, è quello della possibilità dell'immediatezza dell'assegnazione anche nei periodi di aggiornamento dei lavori, senza gli aggravii procedurali richiesti dal testo previgente<sup>(81)</sup>.

Allo stesso tempo, si intende tutelare la possibilità che le commissioni dispongano di un tempo effettivo ed adeguato per l'esame del testo. A tal fine, il Regolamento della Camera prevede che, in periodo di aggiornamento dei lavori, il Presidente possa differire l'assegnazione della richiesta di parere, tenuto conto del termine previsto dalla legge per l'adozione dell'atto da parte del Governo. Tale disposizione è stata interpretata anche nel senso di consentire il differimento dell'assegnazione qualora la presentazione dell'atto avvenga in giornate in cui non vi è seduta dell'Assemblea, ad esempio a ridosso del fine settimana.

In linea di massima, dunque, analogamente a quanto accade per i progetti di legge, i Presidenti, salvo specifiche ragioni di urgenza, provvedono alle assegnazioni in giornate nelle quali è convocata l'Assemblea, al fine di far coincidere il momento dell'assegnazione con il suo annuncio negli atti parlamentari. La disposizione è ispirata all'esigenza di evitare che il termine per l'espressione del parere parlamentare coincida interamente o in buona parte con periodi di sospensione dei lavori parlamentari e di evitare, pertanto, che le commissioni si trovino nell'impossibilità di usufruire concretamente di tutto il tempo loro concesso per l'esame dell'atto. Di regola, salvo i casi di brevissimo differimento sopra indicati, i Presidenti di Camera e Senato si avvalgono della citata facoltà in relazione a richieste di parere pervenute nell'imminenza o nel corso di periodi di sospensione dei lavori parlamentari<sup>(82)</sup>.

### *3.5.1 - L'assegnazione durante crisi di Governo e scioglimento delle Camere*

L'espressione di pareri su atti del Governo e nomine di competenza del medesimo può aver luogo anche in costanza di crisi di Governo<sup>(83)</sup>. Nella prassi, le Presidenze delle Camere hanno generalmente proceduto all'assegnazione alle commissioni degli atti trasmessi dal Governo per l'acquisizione del parere parlamentare. Non mancano, però, casi in cui, al fine di non far decorrere i termini per l'espressione dei pareri in un periodo di tempo in cui le commissioni si sarebbero riunite con difficoltà, non si è proceduto alle assegnazioni. In tali ipotesi, sul piano regolamentare, il periodo di crisi è

stato considerato analogo ad un periodo di aggiornamento dei lavori. In casi del genere, spetterebbe al Governo richiedere l'assegnazione delle richieste di parere alle Commissioni, ove ravvisasse l'urgenza di adottare alcuno degli atti trasmessi.

Allo stesso modo, per prassi costante è consentita l'espressione di pareri su atti del Governo nel periodo di scioglimento delle Camere, essendo tale adempimento da considerarsi dovuto, in considerazione sia della sua connessione con apposite prescrizioni di legge, sia della sua natura di collaborazione all'esercizio di funzioni di alta amministrazione che non possono subire interruzioni.

In periodo di *prorogatio*, dunque, si procede alla normale assegnazione degli atti presentati al Parlamento, per lo meno di quelli di cui il Governo ritiene urgente l'adozione. Le Presidenze, infatti, procedono all'assegnazione qualora valutino necessario che i competenti organi parlamentari siano posti immediatamente in grado di esercitare il loro controllo sull'attività del Governo, nei limiti in cui è consentito dall'avvenuto scioglimento delle Camere.

Più delicata risulta l'applicazione di tale principio nel periodo immediatamente precedente e successivo alle elezioni, fino alla prima seduta delle nuove Camere. In tale periodo, le Presidenze si trovano a dover bilanciare le ragioni di urgenza eventualmente prospettate dal Governo con la necessità di garantire alle commissioni assegnatarie la concreta possibilità di esaminare l'atto e di usufruire del tempo ad esse spettante per l'esame di esso. In tali casi, le Presidenze possono ritenere opportuno avvalersi della facoltà di differire l'assegnazione <sup>(84)</sup>.

Le richieste di parere pervenute all'inizio della legislatura sono annunciate all'Assemblea nella prima seduta utile, ma sono assegnate alle commissioni, al pari degli altri atti parlamentari, solo dopo la loro costituzione.

### 3.5.2 - *La fissazione dei termini*

Le disposizioni regolamentari sulla durata del termine per l'espressione del parere si applicano nei casi in cui la legge non stabilisce, per un determinato atto, un termine diverso.

In tali casi, il Regolamento della Camera <sup>(85)</sup>, a differenza di quello del Senato <sup>(86)</sup>, prevede una durata fissa del termine solo in relazione agli atti di nomina, mentre per gli altri atti riconosce al Presidente la facoltà di determinarlo in misura più ampia, sulla base delle circostanze e della complessità dell'atto, e d'intesa con il Presidente del Senato.

La prassi seguita è in ogni caso conforme nei due rami del Parlamento: i Presidenti delle Camere assegnano di regola alla competente commissione un termine pari a venti giorni per l'espressione del parere su tutti gli atti per i quali la legge non prevede un diverso termine.

Piuttosto raro è, invece, il ricorso alla facoltà di fissare un termine più ampio <sup>(87)</sup>. In ogni caso, la fissazione di un termine più ampio è preceduta da una verifica sull'eventuale urgenza dell'atto, svolta anche attraverso la consultazione informale del Governo.

Come esplicitamente previsto dall'articolo 139-*bis*, comma 4, del Regolamento del Senato e da conforme prassi della Camera, la sospensione dei lavori parlamentari non comporta una sospensione dei termini per l'espressione dei pareri su atti del Governo.

### 3.5.3 - *La decorrenza*

Di tutti gli elementi che concorrono alla determinazione del fattore temporale dell'assegnazione, quello che presenta maggiore problematicità è quello della decorrenza.

Per i termini soggetti alla disciplina regolamentare, i Regolamenti parlamentari stabiliscono esplicitamente che il termine decorre dall'assegnazione.

Un profilo problematico può, invece, porsi qualora i termini siano fissati per legge con esplicita indicazione di una decorrenza diversa, quale ad esempio, come è spesso accaduto, la "trasmissione" dell'atto alle Camere.

Tuttavia, in base alla prassi seguita presso i due rami del Parlamento, il termine per l'espressione del parere parlamentare decorre sempre dalla data di assegnazione della richiesta di parere e, quindi dalla data dell'effettiva trasmissione dell'atto alla commissione competente, quale che sia l'espressione eventualmente utilizzata dalla legge.

Tale prassi, ispirata ad un principio di salvaguardia delle prerogative degli organi parlamentari, trae origine, in primo luogo, dalla descritta previsione regolamentare secondo la quale l'assegnazione deve essere effettuata in occasione di una seduta dell'Assemblea, cosicché far decorrere il termine dalla trasmissione dell'atto comporterebbe di fatto una riduzione del termine a disposizione della commissione; in secondo luogo, dall'esigenza di evitare che la trasmissione di un atto del Governo nell'imminenza o nel corso di un periodo di aggiornamento dei lavori parlamentari, possa determinare un infruttuoso decorso del termine per l'espressione del parere <sup>(88)</sup>.

Le decisioni presidenziali sono state nel senso di far coincidere la decorrenza dei termini con il momento in cui la commissione ha la possibilità di avviare effettivamente l'esame dell'atto sul quale è chiamata ad esprimersi. L'obiettivo, ancora una volta, è riconducibile alla possibilità di evitare riduzioni del termine effettivamente a disposizione della commissione.

D'altra parte, la *ratio* di tale prassi appare pienamente coerente con l'intero impianto della giurisprudenza presidenziale in materia di assegnazioni. Essa trova, infatti, la sua giustificazione anche in quanto, come si è visto, l'atto di assegnazione equivale ad un riconoscimento della regolarità e della completezza della richiesta di parere e solo l'effettiva assegnazione pone la commissione individuata come competente in condizioni di esercitare le sue funzioni di controllo <sup>(89)</sup>.

Una questione delicata può porsi, e concretamente si è posta, con riferimento a leggi che prevedano termini di decorrenza diversi dall'assegnazione ed in particolare prevedano un procedimento per l'esercizio della delega e l'acquisizione del parere parlamentare, che si articola in diverse fasi temporali, per ognuna delle quali è indicato un termine di conclusione <sup>(90)</sup>.

In tali procedimenti – caratterizzati da un termine entro il quale, a pena di decadenza, deve avvenire la trasmissione alle Camere della richiesta di parere e da un termine per le commissioni che decorre dalla suddetta trasmissione – la prassi in base alla quale il termine per l'espressione del parere parlamentare decorre dall'assegnazione potrebbe essere considerata in contrasto con la legge. Essa, infatti, potrebbe risolversi in una riduzione del termine che la legge stessa riserva al Governo (esaurita la fase consultiva parlamentare), nel quadro di un procedimento che non sembrerebbe consentire tempi “neutri”.

Anche in questi casi, peraltro, è stato ritenuto opportuno non innovare la prassi che fa decorrere il termine per l'espressione del parere parlamentare dall'assegnazione, procedendo eventualmente all'assegnazione immediata degli atti, anche in periodo di aggiornamento dei lavori parlamentari, ove le Presidenze delle Camere lo ritenessero necessario e tenuto conto del termine di scadenza per l'esercizio della delega.

Le Presidenze hanno infatti sottolineato, più volte, la necessità che la trasmissione delle richieste di parere parlamentare da parte del Governo avvenga con modalità tali che non determinino una compressione dei tempi riservati all'esame delle commissioni, al fine di consentire a queste ultime di svolgere il controllo sull'esercizio della potestà normativa conferita al Governo in modo pieno ed approfondito.

La finalità di tutela delle prerogative parlamentari, ossia che la disponibilità dell'intero tempo assegnato per l'esame parlamentare sia garantita in ogni caso e non possa essere pregiudicata da una trasmissione tardiva da parte del Governo è stata recepita dal legislatore – in coerenza con le linee di tendenza precedentemente illustrate – nelle frequenti disposizioni che prevedono il meccanismo della proroga automatica del termine della delega, qualora la richiesta di parere sia presentata a ridosso della scadenza di essa.

#### *3.5.4 - I termini per i rilievi e le osservazioni*

Alla Camera, interamente rimessa alla discrezionalità del Presidente, in sede di assegnazione di schemi di atti normativi che implicino entrate o spese, è la fissazione dei termini per l'espressione dei rilievi della V Commissione (bilancio) ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento.

Secondo quanto previsto dall'articolo 96-ter, i rilievi della V Commissione sono rivolti alla commissione competente in via primaria e da questa comunicati alla Presidenza della Camera, che li trasmette al Governo. Tale procedura porta ad escludere che i rilievi medesimi possano essere deliberati dopo che la commissione competente per materia ha espresso il proprio parere.

In genere, dunque, nella fissazione del termine per i rilievi, occorre conciliare la necessità di un tempo adeguato per la Commissione bilancio, tale però da non coincidere interamente con quello attribuito alla commissione primaria, in quanto questa deve poter poi giungere alla conclusione dell'esame e, quindi, all'espressione del parere, tenendo anche conto dei rilievi espressi sotto il profilo finanziario dalla V Commissione <sup>(91)</sup>.

Analoga discrezionalità è riconosciuta al Presidente del Senato con riguardo alla fissazione dei termini per le osservazioni delle commissioni diverse da quella competente per materia in via primaria.

#### *3.5.5 - La proroga*

Qualche cenno merita, infine, la possibilità della proroga del termine per l'espressione del parere. La questione si pone esclusivamente nei casi in cui tale termine non è esplicitamente fissato dalla legge, ma viene determinato dai Presidenti delle Camere, sulla base del Regolamento.

L'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera disciplina esplicitamente la proroga solo per gli atti di nomina, stabilendo che essa può essere disposta per una sola volta, e per non più di dieci giorni. Per gli altri atti, invece, si prevede la facoltà dei Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, di fissare sin dal momento dell'assegnazione un termine più ampio, ma non si fa riferimento ad una possibilità di proroga. Tuttavia, non senza qualche decisione difforme, la prassi alla Camera si è assestata nel senso di riconoscere la possibilità di una proroga del termine per tutte le tipologie di atto, in ciò allineandosi a quanto previsto dal regolamento del Senato al comma 2 dell'articolo 139-*bis* <sup>(92)</sup>.

Di regola, la proroga è chiesta ed è concessa nella misura di dieci giorni, per tutti gli atti. Non sono, tuttavia, mancati casi di proroga più breve e, più frequentemente, più ampia.

La proroga per più di dieci giorni è stata ritenuta ammissibile, sia pure in via eccezionale, tanto per gli atti del Governo quanto per le proposte di nomina, in considerazione della possibilità, disciplinata dal Regolamento, di fissare un termine più ampio sin dal momento dell'assegnazione. Di fatto, ciò è avvenuto in circostanze particolari, in genere connesse a richieste di parere pervenute immediatamente prima di periodi di sospensione dei lavori parlamentari. In ogni caso, la concessione di una proroga più ampia avviene dopo una previa consultazione informale del Governo, ovvero dopo che ne sia stata formalmente accertata la disponibilità ad attendere nel corso dei lavori della commissione competente <sup>(93)</sup>.

Va, infine, ricordato che non attiene evidentemente ai poteri presidenziali in sede di assegnazione la questione circa la natura dei termini stabiliti per l'espressione del parere. In estrema sintesi, si può dire che il termine per l'espressione del parere su atti del Governo, sia esso stabilito dalla legge o dai Presidenti delle Camere in base al Regolamento, è un termine posto a beneficio del Governo. Salvo diverse esplicite disposizioni di legge, il suo decorso senza che la commissione si sia pronunciata consente, infatti, al Governo di procedere all'adozione dell'atto.

È dunque possibile che il Governo raggiunga con la competente commissione intese <sup>(94)</sup> diverse circa il tempo dell'espressione del parere, impegnandosi a non adottare l'atto sino ad un determinato momento.

Intese in tal senso sono molto frequenti, soprattutto in connessione con periodi di sospensione dei lavori parlamentari, e spesso sono state definite per il tramite della Presidenza, il cui ruolo, ancora una volta, risulta cruciale nella gestione degli equilibri istituzionali tra Parlamento e Governo.

#### 4 - Note conclusive

Alla luce della ricognizione effettuata sull'attività presidenziale volta all'assegnazione degli atti governativi sottoposti al parere parlamentare, possono individuarsi alcuni punti fermi.

Il primo aspetto è che essa opera in un ambito estremamente vasto. Da un lato, in quanto si riferisce ad un'estesa area di decisioni e scelte politiche governative che va ben oltre quelle che si traducono in atti normativi in senso stretto. Dall'altro lato, in quanto ciascuna tipologia di atto presuppone una peculiare procedura di adozione che spetta ai Presidenti verificare.

Come si è visto, la valutazione ha quale oggetto non il contenuto dell'atto, ma la procedura seguita per adottarlo, ossia la verifica della sua correttezza e completezza.

La delicata operazione di individuazione della norma-parametro per l'istruttoria implica che la Presidenza, nel prendere atto della prospettazione che il Governo stesso compie in merito, verifichi comunque che tale prospettazione non sia incongrua o manifestamente in contrasto con la legge.

L'importanza di questo passaggio può essere colta nel fatto che il Governo è obbligato a dare conto della procedura seguita, a renderne esplicito il parametro di valutazione: elemento non banale, se si considera la naturale opacità dei processi decisionali dell'Esecutivo.

A ben guardare, quindi, il sindacato in sede di assegnazione assume contorni altamente qualificanti sul piano politico, i cui risvolti sono particolarmente evidenti proprio in quel ruolo di controllo presidenziale cui si è frequentemente fatto riferimento.

A ciò si ricollega direttamente la giurisprudenza in merito all'istruttoria vera e propria, il cui filo conduttore è ravvisabile nella verifica del compimento della fase procedimentale interna all'Esecutivo, in relazione ad una serie di elementi diversi tra di loro, con la finalità di permettere alla Camere l'esame su di un testo quanto più possibile definitivo. Garantire alle commissioni la possibilità di pronunciarsi in ogni caso con una piena conoscenza degli elementi influenti sulla definitiva deliberazione del Governo risponde alla *ratio* di rafforzare il potere di controllo delle commissioni, non più limitato all'atto finale, ma esteso al processo di formazione della volontà dell'organo chiamato ad adottarlo, così da poter far maggiormente valere la responsabilità politica connessa all'esercizio del potere nel caso concreto.

Analogamente possono essere lette le prassi seguite in relazione alle attività di assegnazione in senso stretto, quali l'individuazione dell'organo

competente e la definizione dei tempi, anch'esse orientate ad assicurare la possibilità, nel caso concreto, di un esame parlamentare effettivo.

In quest'ottica, nell'ispirare le proprie determinazioni all'esigenza di salvaguardia delle prerogative parlamentari, i Presidenti di Assemblea si sono ritrovati a svolgere un ruolo di garanzia tanto più significativo e delicato, in quanto ciò è avvenuto in una sfera di rapporti istituzionali priva di regolazione specifica.

Al riguardo, si è più volte sottolineata la tendenza a recepire, nelle singole leggi, i principi espressi dalla giurisprudenza presidenziale in materia di assegnazione delle richieste di parere su atti del Governo.

Questa tendenza del legislatore si traduce, però, in un quadro normativo non omogeneo, in cui ciascuna legge che prevede atti del Governo configura una propria procedura che, pur ispirandosi ai suddetti principi mutuati dalla giurisprudenza presidenziale, in assenza di un modello generale di riferimento, li applica di volta in volta in modo diverso.

L'esperienza sembra, dunque, dimostrare che è maturata una disciplina, originata dalla giurisprudenza presidenziale, ormai sufficientemente coerente e consolidata da poter essere cristallizzata in un dettato normativo.

In altre parole, sembrerebbe giunto il momento di codificare – partendo ad esempio, per gli atti normativi da una modifica della legge n. 400 del 1988 – quei principi che presiedono alle procedure di assegnazione degli atti, così da configurare uno schema generale cui fare costantemente riferimento nelle singole disposizioni normative, ferma restando la facoltà di adattarlo in ragione di specifiche esigenze.

La definizione in un testo legislativo di regole formatesi con il contributo determinante della giurisprudenza dei Presidenti di Assemblea, oltre a produrre effetti positivi sul piano della certezza del diritto, consoliderebbe quegli obiettivi di carattere politico-istituzionale che costituiscono la ragione profonda delle scelte adottate in materia: realizzare un riequilibrio sul piano procedurale delle posizioni del soggetto parlamentare rispetto al soggetto su cui si è progressivamente incentrata la potestà decisionale.

Note

(1) Per un'analisi recente delle tendenze generali sui sistemi di produzione delle fonti normative, si vedano il *Rapporto 2007 sullo stato della legislazione*, redatto a cura della Camera dei deputati, p. 311 ss.; indicazioni al riguardo possono trarsi anche dal *Rapporto sull'attività svolta dal comitato per la legislazione- primo turno di Presidenza* (6 giugno 2006-5 aprile 2007), pubblicato in allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 29 maggio 2007.

(2) Nell'impossibilità di dar conto dell'ampia bibliografia in materia si rinvia, tra gli altri, a M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Cedam, Padova, 1981, p. 82 ss.; N. LUPO, «Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4 del 1999, p. 986 ss.; M.T. LOSASSO, «Nuove tendenze in materia di esame parlamentare di atti del Governo», in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2001. - Vol. 2, pp. 799-830; P. MILAZZO, «Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007» in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 80-121.

(3) Sul punto, tra gli altri, P. CACOPARDO, «Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del "neoparlamentarismo consultivo" nella XIV legislatura», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 2283 ss.; M. MANETTI, «Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione», in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 405 ss.

(4) Sulle problematiche legate all'esame degli atti governativi, si veda F. PETRICONE, «Il ruolo delle commissioni permanenti nei procedimenti di espressione del parere su atti normativi del governo assegnati a commissioni bicamerali», in *Giurisprudenza italiana*, 2002, n. 1, pp. 222-228; G. PROFILI, «L'esame parlamentare di schemi di atti normativi del Governo: problematiche attuali alla luce del fenomeno della delegificazione», in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, 333 ss.; A. PERRONE, «Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e nella prassi parlamentare», in *Giur. Cost.* 2005, p. 2309 ss.

(5) Così testualmente la lettera, in data 7 novembre 2000, del Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, al presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

(6) Si segnala, al riguardo, che a partire dalla XIII legislatura gli schemi di atti governativi ricevono, al momento dell'assegnazione un numero progressivo, il medesimo alla Camera e al Senato. A partire dalla XIV legislatura, una volta assegnati, gli schemi di atti, corredati della relativa documentazione, sono anche pubblicati sui siti Internet della Camera e del Senato e diventano, dunque, conoscibili per chiunque ne abbia interesse.

(7) In tal senso V. BALDINI, «Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una "variabile dipendente" della democrazia parlamentare», in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. COCOZZA e S. STAIANO, Giappichelli Torino, 2001, pp. 30-31.

(8) L'articolo 143, comma 4, R.C. e l'articolo 139-bis, comma 1, R.S., si riferiscono testualmente ai casi nei quali il Governo sia tenuto «per legge» a richiedere il parere parlamentare.

(9) In tal senso, tra le altre, si può vedere la richiesta di parere parlamentare sullo schema di regolamento in merito alla fusione dell'ISPE e dell'ISCO in un unico istituto, trasmessa alle Camere in data 7 maggio 1998. Con la lettera di trasmissione il Ministro del Tesoro precisava che la legge n.94 del 1997, in base alla quale il provvedimento era adottato, non prevedeva l'acquisizione del parere

parlamentare e che tuttavia la richiesta veniva formulata aderendo ad un indirizzo della Commissione bicamerale prevista dalla citata legge n. 94 (c.d. Commissione Marzano) e in ragione dell'opportunità di acquisire il contributo della stessa. Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato ha trasmesso il testo inviato dal Governo alla Commissione bicamerale prevista dalla legge n. 94, per opportuna conoscenza.

<sup>(10)</sup> Al Senato, in tali casi, si è data applicazione all'articolo 50, comma 2, del Regolamento, che consente l'assegnazione di «affari», sui quali le commissioni possono votare risoluzioni (quando non debbano riferire all'Assemblea).

<sup>(11)</sup> Si tratta di casi sporadici, che riguardano essenzialmente atti non tipizzati, quali programmi, progetti-obiettivo o indirizzi. Tra gli altri si può vedere lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante approvazione del progetto-obiettivo AIDS 1998-2000, trasmesso con lettera del 3 febbraio 1999 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento.

<sup>(12)</sup> Nella prassi, si sono verificati alcuni limitati casi in cui la richiesta di parere è stata presentata sulla base di una disposizione contenuta in fonti di rango secondario, quali regolamenti o decreti ministeriali, o addirittura un ordine del giorno. Per i precedenti, si vedano in particolare gli schemi di decreto ministeriale concernenti l'istituzione di nuove università, assegnati, in data 3 dicembre 1997, ai sensi dell'articolo 9 del d.p.r. 30 dicembre 1995, nonché gli annuali schemi di decreto relativi all'utilizzazione dello stanziamento corrispondente alla quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale, assegnati ai sensi dell'articolo 7 del d.p.r. 10 marzo 1998, n. 76; si veda inoltre l'assegnazione del piano di risanamento e di sviluppo dell'Ente Ferrovie dello Stato, trasmesso alle Camere in base ad un ordine del giorno approvato dalla Camera l'8 novembre 1989.

<sup>(13)</sup> Al riguardo, si vedano le richieste di parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi recanti l'istituzione, rispettivamente, dell'ente Agenzia per erogazioni in agricoltura e dell'Istituto nazionale di astrofisica, ai sensi della delega di cui alla legge n.59 del 1997, trasmesse con lettere del 15 marzo 1999 del Ministro per i rapporti con il Parlamento ed assegnate il 24 marzo 1999 (i termini per l'esercizio della delega, scaduti il 31 gennaio 1999, sono stati prorogati con la legge 8 marzo 1999, n.50, pubblicata sulla G.U. del 9 marzo ed entrata in vigore il 24 marzo).

<sup>(14)</sup> In tal senso, si veda la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo in materia di interventi a favore dei giovani inoccupati nel Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 26 della legge 24 giugno 1997, n. 196, trasmessa con lettera del Ministro del lavoro dell'11 luglio 1997 ed assegnata il 15 luglio 1997 (la legge delega, pubblicata sulla G.U. del 4 luglio 1997, entrava in vigore il 19 luglio 1997).

<sup>(15)</sup> Per l'affermazione di tale criterio, anche se con riferimento all'individuazione della commissione competente, si veda la lettera del Presidente della Camera al presidente della Commissione parlamentare in ordine alla riforma del bilancio statale del 14 maggio 1998.

<sup>(16)</sup> Ciò può avvenire ad esempio quando già all'interno dell'Esecutivo vi siano controversie tra i dicasteri sulle modalità di esercizio del potere. Al riguardo, nel corso della XV legislatura, è esemplare la vicenda relativa alle richieste di parere parlamentare sulle proposte di nomina dei presidenti delle autorità portuali di Livorno, Bari e Trieste avanzata in data 1° agosto, 4 e 5 settembre 2006 da parte del Ministro dei trasporti, ma su cui il Ministro delle infrastrutture riteneva di doversi esprimere. La Presidenza della Camera, così come quella del Senato, ha pertanto sospeso in attesa di chiarimenti da parte del Governo l'assegnazione delle richieste di parere sulle proposte di nomina suddette. Solo in seguito alla formale presa di posizione del Governo, comunicata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, le proposte di nomina sono state assegnate.

<sup>(17)</sup> Si trattava, in particolare, della cessione di veicoli militari da trasporto protetti *M-113* all'Albania, alla Repubblica macedone e alla Bulgaria, come risultava dalla lettera trasmessa alle Camere in data 19 giugno 1998, dal Ministro della difesa.

<sup>(18)</sup> L'obbligo di acquisizione del parere parlamentare è previsto dall'articolo 1, comma 101, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>(19)</sup> La procedura per la nomina dei presidenti delle autorità portuali è disciplinata dai commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 8 della legge n. 84 del 1994. Analoghe considerazioni possono farsi con riguardo

alle nomine dei presidenti degli enti-parco, la cui procedura è prevista dall'articolo 9 della legge n. 394 del 1991.

(20) L'articolo 8, comma 1, della citata legge n. 84 prescrive che la nomina del presidente dell'autorità portuale debba avvenire «previa intesa con la regione interessata». Qualora la regione non ritenga di esprimere l'intesa sul nominativo proposto dal Governo, può essa stessa proporre una terna di candidati, ai sensi dell' articolo 8, comma 1-*bis*. Ove infine il presidente della giunta regionale non provveda alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata.

(21) Si veda, al riguardo, la richiesta (Nomina n. 157), trasmessa alle Camere dal Ministro dei trasporti in data 8 agosto 2005 e assegnata in data 12 settembre 2005.

(22) Si tratta dell' articolo 8, comma 1-*bis*.

(23) Si veda, al riguardo, l'approfondito dibattito presso la Commissione trasporti della Camera nel corso dell'esame della suddetta proposta di nomina del presidente dell'autorità portuale di Livorno (in particolare le sedute del 21/09/2005; del 22/09/2005; del 29/09/2005). Infine nella seduta dell'11/10/2005 è stato lo stesso Governo, preso atto dei dubbi interpretativi sollevati dalla Commissione, anche alla luce di una sopravvenuta decisione della Corte costituzionale sulla disciplina normativa applicabile alla procedura di nomina dei presidenti delle autorità portuali, a chiedere di sospendere l'esame della proposta di nomina in titolo.

(24) In questo senso, si veda anche la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del presidente dell'autorità portuale di Messina trasmessa, con lettera in data 12 novembre 2007, dal Ministro dei trasporti e assegnata in data 27 novembre 2007 (Nomina n. 55).

(25) Al riguardo, si veda la lettera del 24 marzo 2000, con la quale il Ministro dell'agricoltura ha trasmesso una proposta di relazione al CIPE concernente l'utilizzazione dei fondi recati dalla legge 23 dicembre 1999, n. 499. Tale documento riguardava sia l'utilizzazione degli stanziamenti per le attività alla competenza del Ministero per le politiche agricole e forestali di cui all'articolo 4 della citata legge, sia il riparto dei fondi destinati dal comma 3 dell'articolo 1 alle iniziative contemplate dalla legge n. 423 del 1998. Tuttavia l'articolo 4 della legge n. 499 non prevede l'acquisizione del parere parlamentare sul riparto dei fondi. Per questi motivi, le Presidenze hanno chiesto al Governo che la richiesta di parere fosse riformulata con riferimento esclusivo allo schema di atto per la cui adozione è prescritta la previa acquisizione del parere parlamentare.

(26) La questione si è posta con riferimento all'ambito per il quale è richiesto il parere parlamentare sugli atti di nomina, previsto in linea generale dalla legge n. 14 del 1978 per la nomina dei soli presidenti degli enti pubblici.

(27) Il caso specifico riguardava l'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, che faceva rinvio alle procedure di cui alla legge n. 14 del 1978 per la nomina di tutto il consiglio di amministrazione dell'Ente Poste. Dalla richiesta di parere del Governo non appariva chiaramente individuato l'oggetto della richiesta di parere. In questo caso, il Presidente della Camera, rigettando una richiesta della commissione, ha ritenuto, in accordo col Presidente del Senato, che dovesse essere deferita per il parere solo la proposta di nomina del presidente dell'ente e non anche quelle dei consiglieri di amministrazione, secondo il modello generale di cui alla legge n. 14 del 1978. Si tratta di un caso interessante in quanto le Presidenze in presenza di due norme regolatrici della medesima materia, compiono un'interpretazione della legge tale da far prevalere il modello generale.

(28) La vicenda ha avuto inizio con la trasmissione alle Camere in data 29 agosto 2007 della lettera, con cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali richiedeva il parere parlamentare definitivo sullo schema di decreto legislativo concernente: «Ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», adottato dal Governo ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (c.d. delega ambientale). Si trattava di uno schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 152 del 2006 attuativo della

delega ambientale trasmesso alle Camere ai fini del secondo esame parlamentare; la legge delega, infatti, all'articolo 1, comma 5, prevede il meccanismo del doppio parere parlamentare. Lo schema di decreto legislativo in oggetto era stato deliberato dal Consiglio dei ministri, in secondo esame preliminare, in data 20 luglio 2007.

<sup>(29)</sup> Il Consiglio dei ministri ha deliberato lo schema di decreto in secondo esame che è stato trasmesso alle Camere per il "secondo parere" il 29 agosto 2007. Il termine di 45 giorni dalla data di espressione del primo parere del primo parere (27 giugno 2007) sarebbe invece venuto a scadenza il 12 agosto 2007.

<sup>(30)</sup> Si veda la lettera del Presidente del Senato e del Presidente della Camera, a firma congiunta, al Presidente del Consiglio dei ministri in data 11 settembre 2007, in cui i Presidenti si dicono "vincolati" al disposto legislativo.

<sup>(31)</sup> Si veda la lettera del Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti di Camera e Senato del 7 settembre 2007.

<sup>(32)</sup> Secondo l'argomentazione governativa, desumibile dalla citata lettera ai Presidenti delle Camere del 7 settembre 2007, la trasmissione alle Camere dello schema assumerebbe carattere necessario, sì, ma solo formale; la disposizione di legge in questione avrebbe dovuto essere interpretata compatibilmente con l'articolo 76 della Costituzione, che vincola il potere di delega al rispetto di un termine finale senza fare menzione di termini endoprocedimentali idonei ad anticipare gli effetti dell'inosservanza del termine finale.

<sup>(33)</sup> Il nuovo schema di decreto legislativo concernente «ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale» è stato trasmesso alle Camere in data 21 settembre 2007 e assegnato in data 26 settembre 2007 (Atto n. 168). Il "secondo parere" è stato richiesto dal Governo, questa volta nei termini indicati dalla legge, in data 29 novembre 2007 (Atto n. 168-bis).

<sup>(34)</sup> In ordine alle critiche ed alle perplessità manifestate alla Presidenza in sede di Assemblea, si veda il resoconto della seduta dell'Assemblea del 26 settembre 2007.

<sup>(35)</sup> È in questo senso interessante il caso della richiesta di parere parlamentare su di uno schema di decreto legislativo recante «Norme di coordinamento delle disposizioni in materia di elezione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari» (Atto n. 212-XIV leg.), assegnato in data 4 febbraio 2008. Nel caso di specie era rilevabile un'apparente incongruenza tra le disposizioni dello schema e le norme di delega richiamate dal Governo negli atti trasmessi; la norma richiamata dal titolo e dalla relazione illustrativa prevedeva il conferimento di una delega al Governo per il «coordinamento delle norme che costituiscono l'ordinamento giudiziario» e per «l'abrogazione espressa delle disposizioni ritenute non più vigenti», prefigurando dunque un intervento meramente compilativo, volto al coordinamento di norme già vigenti e all'abrogazione di quelle ritenute incompatibili. Le disposizioni dello schema, invece, recavano una disciplina sostanziale integrativa rispetto a quella vigente, senza alcun coordinamento formale con le norme già in vigore e senza effetti abrogativi espressi. In questo caso, le Presidenze hanno ritenuto di assegnare l'atto non ravvisando gli estremi di un'evidente incongruenza tra norma di delega e schema presentato.

<sup>(36)</sup> La lettera a firma congiunta dei Presidenti del Senato e della Camera al Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 febbraio 1998, è richiamata nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 febbraio 1998, p. 124.

<sup>(37)</sup> La lettera a firma congiunta dei Presidenti del Senato e della Camera al Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 novembre 1998 è richiamata nei *Resoconti delle Commissioni del Senato*, 6 novembre 1998, p. 125.

<sup>(38)</sup> Si veda la lettera del Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti del Senato e della Camera in data 15 dicembre 1998.

<sup>(39)</sup> Va segnalato, al riguardo, che qualche dissonanza si è determinata tra la giurisprudenza presidenziale e quella del Consiglio di Stato in merito al soggetto cui spetti valutare la versione "definitiva" dell'atto, nel procedimento di formazione dei regolamenti governativi. Il consiglio di

Stato, nei pareri resi al Governo e successivamente trasmessi alle Camere, di frequente si è riservato di pronunciarsi sul testo definitivo dell'atto, come modificato a seguito del parere parlamentare. Sembra di comprendere che l'argomentazione a sostegno della tesi del Consiglio di Stato faccia leva sulla necessità per tale organo, nel giudizio di legittimità sul provvedimento, di valutare le modalità tecnico giuridiche attraverso le quali viene dato seguito alle indicazioni parlamentari espresse nel parere. In tal modo, però, il Consiglio di Stato chiede di svolgere un compito che non gli è assegnato dall'ordinamento, dal momento che esso non risulta essere l'organo deputato a verificare il recepimento delle indicazioni eventuali contenuti in un parere parlamentare, bensì l'eventuale contrasto dell'atto con le disposizioni legislative che limitino l'autonomia normativa del governo. Sul punto vedi *amplius* D. CABRAS, «I riflessi dell'evoluzione del sistema delle fonti sulle funzioni del Parlamento», in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, p. 289 ss.

(40) La necessità della completezza del procedimento interno all'Esecutivo è stata rilevata anche dal Comitato per la legislazione, in occasione dell'esame *ex articolo* 96-ter comma 5 dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per accelerare la realizzazione delle infrastrutture per le reti di comunicazione (Atto n. 120-XIV legislatura). Nel parere reso alla commissione di merito, si osserva che lo schema trasmesso, come previsto, alla Conferenza unificata, non è stato successivamente oggetto di deliberazione da parte del Consiglio dei ministri al fine di apportarvi le eventuali modifiche per recepire le indicazioni contenute in tale parere; il Comitato sottolinea pertanto che le Camere non sono state poste in condizione di conoscere quali parti il Governo, nella sua collegialità, ritenesse di accogliere e non sono state quindi messe in condizione di esaminare uno schema definitivo del provvedimento.

(41) Si veda, da ultimo, la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante disposizioni di attuazione della direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (Atto n. 3-XVI legislatura). In riferimento a tale schema il Governo ha ritenuto di dover acquisire, pur non essendovi obbligo di legge, il parere del Garante per la protezione dei dati personali, richiamando dunque tale parere nel preambolo dello schema. Il parere del Garante non è però stato allegato alla documentazione trasmessa alle Camere. In questo caso le Presidenze hanno agito in conformità ai precedenti, nel senso di considerare il parere del Garante necessario per l'esame in commissione. L'atto è quindi stato assegnato "con riserva" (vedi *infra*).

(42) Si veda, al riguardo, la lettera del Presidente della Camera al Ministro per i rapporti con il Parlamento in data 8 febbraio 1999.

(43) Si è verificato che il Governo abbia chiesto alle competenti commissioni di esprimere comunque il parere anche in assenza del parere della Conferenza: l'argomento tecnico giuridico si fonda sul richiamo implicito all'articolo 2, comma 3 del d.lgs 281 del 1997, in base al quale la Conferenza stato-regioni, obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di decreti legislativi nelle materie di competenza delle regioni, si pronuncia entro venti giorni; decorso questo termine, i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono comunque emanati. Sul punto, si veda il resoconto sommario del 24 marzo 2004 della Commissione ambiente e della Commissione igiene e sanità del Senato.

(44) Nella XIII legislatura, si vedano, in particolare, gli schemi di decreto legislativo di attuazione della legge n. 419 del 1999, di riforma del Servizio sanitario nazionale (Atti nn. 529, 728, 801, 851, 951).

(45) Si veda, al riguardo, la contestazione sollevata nella seduta del 17 dicembre 1997 della I Commissione della Camera, in occasione della discussione sullo schema di regolamento concernente il nuovo ordinamento del Ministero dei trasporti. Con lettera del 18 dicembre 1997 al Presidente della Camera, il presidente della I Commissione ha dato conto della vicenda, facendo presente che non appare possibile l'esercizio da parte delle Camere di un sindacato formale, in termini di ricevibilità, sulle procedure interne di formazione degli atti trasmessi dal Governo, pur rilevandosi, sul piano politico, l'opportunità che tali atti passino al vaglio del Consiglio dei ministri prima della sottoposizione alle commissioni parlamentari. Il Presidente della Camera ha successivamente

rappresentato la questione al Presidente del Consiglio dei ministri, dichiarando di concordare con l'impostazione illustrata dal presidente della I Commissione. La richiesta di parere è stata, infine, nuovamente presentata, dopo la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, ed assegnata il 21 gennaio 1998.

(46) Si veda altresì la lettera del 27 ottobre 1998, con la quale il Presidente della Camera ha ribadito al Presidente del Consiglio dei ministri l'esigenza che gli atti di competenza del Consiglio dei ministri siano preliminarmente sottoposti allo stesso Consiglio prima della trasmissione alle Camere.

(47) Per l'affermazione di tale principio, si veda la lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione del 6 ottobre 1998.

(48) In alcuni casi di richieste provenienti da dirigenti ministeriali, le Presidenze ha invitato il ministro competente a rinnovare la richiesta, come condizione per dar corso al procedimento.

(49) Vanno ricordate le direttive impartite in materia dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si vedano, in particolare, la circolare del 26 febbraio 1999 del Presidente del Consiglio dei ministri D'Alema e, da ultimo la circolare del Ministro per i rapporti con il Parlamento in data 16 marzo 2007, con la quale il Ministro ha provveduto a richiamare gli altri ministri ad un maggior rigore ed unità d'indirizzo nell'azione in Parlamento, anche al fine di assicurare una più efficace dialettica tra Governo e Camere. La circolare tratta diversi aspetti tra cui anche l'iter procedimentale cui attenersi per la trasmissione degli atti normativi del Governo.

(50) Fino al dicembre 1998, generalmente, gli atti di competenza del Consiglio dei ministri erano trasmessi dal ministro proponente, oppure dallo stesso Presidente del Consiglio.

(51) Per gli atti di competenza ministeriale, comprese le nomine, all'invio provvede invece il ministro competente.

(52) La problematica è stata concretamente affrontata con la richiesta di parere, inviata dal Ministro per i beni e le attività culturali, su un documento concernente i criteri per l'assegnazione e l'utilizzazione degli stanziamenti previsti dall'articolo 1 della legge 21 dicembre 1999, n. 513. In tale occasione, i Presidenti di Camera e Senato hanno rappresentato al Governo l'esigenza di un nuovo invio della richiesta in quanto «la corretta applicazione della normativa procedurale concernente i pareri delle Commissioni su atti del Governo prevede che queste si pronuncino su schemi formali di provvedimento» (lettera del 29 marzo 2000 del Presidente del Senato al Ministro per i beni e le attività culturali).

(53) Nei casi in cui, invece, la legge prevede la destinazione di risorse finanziarie ad interventi la cui specificazione è demandata a successivi atti da emanare previo parere parlamentare, la tipologia degli atti concretamente trasmessi alle Camere è varia, sia in relazione alla natura dell'atto finale (decreto ministeriale, delibera del CIPE, programmi) sia in relazione al contenuto dell'atto.

(54) Ove invece una relazione illustrativa manchi del tutto, si provvede di regola a richiederne in via breve la presentazione al Governo, prima di procedere all'assegnazione.

(55) Come modificato dall'articolo 3 della legge n. 208 del 1999.

(56) In seguito ad una modifica approvata il 21 luglio 1999.

(57) Il Servizio bilancio sia alla Camera che al Senato cura la verifica tecnica delle quantificazioni relative agli effetti finanziari dei progetti di legge, degli emendamenti e dei testi normativi, nonché delle stime sottostanti le previsioni di entrata e di spesa del bilancio; provvede altresì all'analisi dei principali flussi di finanza pubblica e alla verifica tecnica sull'attuazione delle leggi.

(58) In attuazione di tale disposizione, sono state adottate due direttive del Presidente del Consiglio dei ministri (rispettivamente del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001) che ne hanno dettato la relativa disciplina, definendo criteri e metodologie.

(59) Nell'anno 2006 gli schemi di atto normativo trasmessi dalle amministrazioni per l'esame da parte del Consiglio dei ministri e corredati della relazione AIR rappresentano circa il 50 per cento

del totale degli schemi di atti normativi predisposti ed esaminati, a testimonianza di un uso diffuso, anche se non ancora del tutto sistematico, di questo strumento di analisi.

(<sup>60</sup>) Così la *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR)* ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, Doc. CCXXXIII (XV legislatura), p. 15.

(<sup>61</sup>) Occorre d'altra parte considerare che l'attività di valutazione dell'impatto della regolamentazione comporta costi elevati e tali da suggerirne un'applicazione limitata ai provvedimenti economicamente più rilevanti, così come avviene del resto in quei paesi che hanno conseguito un'ampia esperienza in materia. Sul punto si veda M.C. TRIPALDI, «Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari», in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli Torino, 2000, pp. 109-137.

(<sup>62</sup>) Il Comitato per la legislazione, qualora sia chiamato *ex* articolo 96-ter, comma 3, ad esprimersi in merito a schemi di atti normativi del Governo, verifica la presenza delle relazioni allegato allo schema presentato, formulando nell'ambito dei pareri, specifici rilievi in proposito.

(<sup>63</sup>) Le circostanze in presenza delle quali i Presidenti delle Camere hanno ritenuto possibile le predette deroghe sono riconducibili alle «oggettive ragioni d'urgenza» indicate nella citata lettera del Presidente del Consiglio del 15 dicembre 1999. In particolare, si è ritenuto che tale ipotesi ricorre sia nel caso di scadenza di termini per l'adozione dell'atto, sia in presenza di altre speciali circostanze specificamente indicate dal Governo.

(<sup>64</sup>) Si ricorda che, alla Camera, una base giuridica al descritto ordine di valutazioni è costituita anche dal testo dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, come modificato nel 1999, che prevede che «In periodo di aggiornamento dei lavori della Camera, il Presidente della Camera può differire l'assegnazione della richiesta di parere, tenuto conto del termine previsto dalla legge per l'adozione dell'atto da parte del Governo».

(<sup>65</sup>) Si veda, in tal senso, nella XIV legislatura, l'esplicita risposta del Presidente della Camera alle osservazioni critiche del presidente del gruppo DS-L'Ulivo, in merito all'assegnazione con riserva dello schema di decreto legislativo in materia di occupazione e mercato del lavoro, ai sensi della legge n. 30 del 2003 (Atto n. 250). Il Presidente della Camera osserva in proposito che «ove si fosse attesa l'integrazione della richiesta di parere prima di procedere all'assegnazione dell'atto, si sarebbe potuta eventualmente determinare, in relazione ai tempi di trasmissione da parte del Governo, la proroga del termine per l'esercizio della delega, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge n. 30 del 2003, ma si sarebbe in ogni caso determinato un sostanziale restringimento dei tempi a disposizione delle commissioni, in quanto il termine per l'espressione del parere parlamentare sarebbe comunque venuto a scadenza dopo trenta giorni dall'assegnazione e, quindi, presumibilmente nel corso della pausa estiva dei lavori parlamentari».

(<sup>66</sup>) In particolare ciò è accaduto, sia nella XIII che nella XIV legislatura, per alcuni d.p.c.m. *ex* art. 7 della legge n. 59 del 1997, che prevede in via generale il parere obbligatorio dell'Unioncamere anche laddove il contenuto dell'atto è tale da non interessare affatto la competenza dello stesso organismo (Atti nn. 944/XIII, 1005/XIII, 1088/XIII, 1089/XIII, 163/XIV).

(<sup>67</sup>) Si vedano in particolare: art. 1, comma 3 della legge 25 febbraio 2008, n. 34; art. 1, comma 3, della legge 6 febbraio 2007, n. 13; art. 4, comma 2, della legge 1 febbraio 2006, n. 43; art. 1, comma 3, della legge 25 gennaio 2006, n. 29; art. 1, comma 3, della legge n. 39 del 2002; gli artt. 40 e 42 della legge n. 3 del 2003, art. 1, comma 6, della legge n.38 del 2003; l'art.1 comma 4 e l'art. 2, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

(<sup>68</sup>) Si veda anche la legge n. 11 del 2005 (Modifiche alla legge La Pergola): in particolare l'art. 11, comma 2, in merito all'attuazione di direttive comunitarie tramite regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 prevede che «... Sugli schemi di regolamento è acquisito il parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Sugli schemi di regolamento è altresì acquisito, se così dispone la legge comunitaria, il parere dei competenti organi parlamentari, ai quali gli schemi di regolamento sono trasmessi con

apposite relazioni cui è allegato il parere del Consiglio di Stato e che si esprimono entro quaranta giorni dall'assegnazione».

(69) Si veda l'art. 1, comma 90 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 e l'art. 1, comma 5, della legge 3 agosto 2007, n. 123.

(70) Non mancano casi in cui le singole disposizioni abbiano un riferimento, più o meno generico, agli organi parlamentari: evidentemente non si tratta di una lesione del principio di autonomia del Parlamento cui si fa riferimento nel testo, in ragione del fatto che, quand'anche tale riferimento contenga indicazioni precise, non comporta un'indicazione vincolante. A tale riguardo, si ravvisa una scarsa applicazione della circolare del 20 aprile 2001 dei Presidenti delle Camere sulle regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi che al paragrafo 2, lettera g) stabilisce che le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente e prevedono la trasmissione dell'atto al "Parlamento".

(71) L'esperienza delle commissioni bicamerali consultive ha avuto una significativa ripresa nella XIII legislatura, in occasione di alcuni grandi interventi di riforma di importanti settori dell'ordinamento, ma sembrava essere successivamente stata superata. Di recente, però, la legge 28 novembre 2005, n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» ha previsto l'istituzione di una Commissione bicamerale consultiva (art. 14, comma 19) che, tra gli altri compiti, ha altresì quello di esprimere il parere sugli schemi di decreti legislativi «che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (art. 14, comma 14).

(72) Esula dall'argomento di queste note la disamina dei motivi a favore della scelta della soluzione della commissione bicamerale o delle commissioni di merito. Sul punto si rinvia a N. LUPO, «Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo», in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, n. 4 del 1999, pp. 989-990; cfr. anche A. PERRONE, «Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare», in *Giur. Cost.* 2005, pp. 2313-2314; A. RAFFAELLI, A. SPERTI, «I pareri della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa (c.d. Bicameralina) sugli schemi di decreto legislativo», in *Il Parlamento "consulente"*, a cura di E. Rossi, Jovene Napoli, 2002, p. 7 ss;

(73) In particolare, il comma 3 dell'articolo 96-ter prevede che, ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti, la commissione alla quale i suddetti schemi sono assegnati per il parere, li trasmette al Comitato per la legislazione, affinché esso li esamini. L'articolo 96-ter, comma 4, consente a commissioni diverse da quella assegnataria di esprimere rilievi limitatamente agli aspetti di propria competenza, su sua richiesta ovvero su richiesta della stessa commissione competente.

(74) È tipico il caso dei regolamenti di organizzazione dei singoli ministeri. Alla Camera la competenza in via primaria spetta alla I Commissione (affari costituzionali), in base alla lettera circolare del Presidente della Camera sugli ambiti di competenza delle commissioni permanenti, del 16 ottobre 1996). Tuttavia, le commissioni di merito hanno costantemente attivato la possibilità di esprimersi su tali atti, che assumono un rilievo particolare nell'ambito dei settori di competenza.

(75) Nella XIII legislatura, il Presidente della Camera ha affermato la possibilità di avvalersi della disposizione di cui all'art. 96-ter in relazione ad atti assegnati a commissioni bicamerali (escludendo al contempo la possibilità di assegnare formalmente gli stessi alla V Commissione, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 96-ter, in ragione della natura assorbente della competenza attribuita ad una commissione bicamerale *ad hoc*).

(76) Va al riguardo considerato che la valenza programmatica e l'ambizione riformatrice di molte leggi delega sta determinando quale ulteriore conseguenza che l'individuazione degli oneri finanziari e la loro copertura non sia immediatamente individuata dalla legge, ma demandata a strumenti quali il DPEF e la legge finanziaria. Sul punto A. PERRONE, *op.cit.*, p. 2324 ss.

(77) È invece competenza della 14ª Commissione esaminare gli atti che riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea; in tal caso, la 1ª e la 3ª Commissione permanente possono

far pervenire alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente osservazioni e proposte, che vengono allegate al parere di quest'ultima.

(78) Cfr art. 144, comma 5, del Regolamento del Senato.

(79) Nelle leggi comunitarie, le direttive da attuare con delega generalmente sono riportate in due distinti allegati – allegato A e allegato B – il secondo dei quali contiene le direttive per le quali si richiede che lo schema di decreto legislativo di attuazione venga sottoposto al parere del Parlamento. La presenza in concreto nello schema di decreto legislativo di sanzioni penali implica tra l'altro la necessità della sottoposizione dell'atto al parere parlamentare, anche qualora esso sia contenuto nell'allegato A.

(80) L'originaria formulazione della disposizione di cui all'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera prevedeva che «nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza, il Presidente della Camera assegna alla Commissione competente per materia la relativa richiesta, nella prima seduta dell'Assemblea successiva alla sua presentazione, e ne dà notizia al Governo. In periodo di aggiornamento, in caso di urgenza, su richiesta del Governo, il Presidente della Camera può assegnare la richiesta di parere convocando la Commissione competente per materia e dandone notizia ai singoli deputati, al Governo e, nella prima seduta, all'Assemblea».

(81) In ogni caso, se la prima seduta successiva non è prevista in tempi brevissimi, anche in relazione al termine per l'espressione del parere, dell'avvenuta assegnazione viene data comunicazione scritta ai gruppi parlamentari.

(82) In genere, il differimento dell'assegnazione è disposto dandone preventiva comunicazione, per il tramite degli uffici, sia alla commissione competente sia al Governo e dopo averne eventualmente acquisito l'avviso.

(83) In questo senso, si veda la lettera del Presidente della Camera al presidente del gruppo MSI del 19 marzo 1987, ove si osserva che l'attività relativa all'espressione di pareri di questa natura è consentita dalla prassi instauratasi dopo l'aggiunta del comma 4 all'articolo 143 del Regolamento, anche relativamente a nomine in enti pubblici; in concreto detta attività «risulta grandemente ridotta in pendenza di crisi, in quanto il Governo, in linea di tendenza, si astiene dal procedere a nomine, salvo che siano vincolate nei tempi da leggi o regolamenti o siano giustificate dalla necessità funzionale di ricoprire la vacanza». Nella stessa lettera, il Presidente precisa che non ritiene di poter disporre una sospensione dei termini per l'espressione dei pareri su atti adottati prima delle dimissioni; per le proposte successive, il Presidente si riserva, ove dovessero apparire alla Presidenza, particolarmente dopo una deliberazione in tal senso da parte della commissione competente, non giustificate alla stregua dei criteri indicati, di valutare, possibilmente d'intesa con il Presidente del Senato, le iniziative da prendere per ricondurre nell'alveo della correttezza la gestione di tale attività.

(84) Nella XV legislatura, le Presidenze di Camera e Senato hanno ritenuto opportuno differire l'assegnazione di due atti, tra cui uno schema di decreto legislativo, presentati rispettivamente in data 10 e 11 aprile, quindi a ridosso delle elezioni (tenutesi il 13 e 14 aprile). L'assegnazione di essi è avvenuta nella nuova legislatura (in data 27 maggio), una volta costituite le commissioni permanenti.

(85) L'articolo 143, comma 4, del Regolamento, quarto e quinto periodo, prevede che: «In ordine ad atti di nomina, proposta o designazione, la Commissione delibera il parere nel termine di venti giorni dall'assegnazione, prorogabile una sola volta, per non più di dieci giorni, dal Presidente della Camera. Ove la richiesta verta su atti di diversa natura, il Presidente della Camera, apprezzatene le circostanze e la complessità, può fissare, d'intesa con il Presidente del Senato, un termine più ampio».

(86) Il Regolamento del Senato, all'articolo 139-*bis*, dispone al riguardo che: «2. La Commissione, nel termine di venti giorni dall'assegnazione – prorogabile una sola volta, per non più di dieci giorni, dal Presidente del Senato – comunica il parere al Presidente del Senato che lo trasmette al Governo 3. Il Presidente, apprezzate le circostanze e la complessità dell'atto, può tuttavia fissare,

d'intesa con il Presidente della Camera, un termine più ampio. 4. Il termine di cui ai commi precedenti decorre anche durante l'aggiornamento di lavori del Senato».

(87) Quando ciò è avvenuto è stato sempre su richiesta della competente commissione ovvero per alcuni atti assegnati immediatamente prima di un rilevante periodo di sospensione dei lavori parlamentari.

(88) Il principio è stato esplicitamente enunciato nel corso della XIII legislatura, nelle lettere in data 10 giugno 1996 dei Presidenti di Camera e Senato al Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento. La successiva presa d'atto del Governo è contenuta in una lettera del medesimo sottosegretario del 14 giugno 1996.

(89) Ancora più giustificata tale prassi appare poi in riferimento ai periodi intercorrenti tra la prima seduta della Camera e la costituzione delle commissioni, durante i quali, mentre il Governo può inoltrare le richieste di parere, in ottemperanza a precise disposizioni di legge, le commissioni non sarebbero in grado di esercitare le proprie funzioni consultive non essendo ancora costituite.

(90) Ad esempio, si vedano i procedimenti per l'acquisizione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo previsti dalla legge n. 144 del 1999 (art. 41 comma 2; art. 42, comma 7; art. 45, comma 4; art. 47, comma 2; art. 55, comma 2; art. 57, comma 2). In particolare le disposizioni citate prevedono che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari «entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque emanati».

(91) Il termine è di solito concordato con gli uffici della V Commissione e della commissione primaria cercando di riservare a tale fase un periodo pari a circa la metà del termine stabilito per l'espressione del parere.

(92) La proroga, in quanto concessa su iniziativa della commissione, non richiede un'intesa tra i Presidenti delle Camere.

(93) Si ricorda, in proposito, che il Presidente della Camera ha ritenuto di non poter derogare al termine stabilito dall'articolo 143, comma 4, del Regolamento, in relazione ad una richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere sulla proposta di nomina del presidente dell'Istituto Monte dei Paschi di Siena, in quanto il Governo aveva formalmente rappresentato ragioni attinenti alla funzionalità dell'Istituto, che rendevano necessario procedere in tempi brevi alla nomina del suo presidente (si veda la lettera del Presidente della Camera al presidente della VI Commissione del 31 luglio 2000).

(94) Nell'intesa interistituzionale raggiunta tra Governo e Camere in tale ambito, alcuni ritengono possa riconoscersi una convenzione costituzionale volta a consentire l'intervento parlamentare. Sul punto si veda N. LUPO, *op. ult.cit.*, p. 1021.