

Stefania Aimi

Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

1 - Premessa; 2 - Cenni storici; 3 - Struttura organizzativa del Dipartimento; 4 - Compiti e funzioni: *a)* Attività di informazione generale; *b)* Garanzia della presenza governativa in Parlamento; *c)* Partecipazione alla programmazione dei lavori parlamentari; *d)* Proposizione delle priorità governative; *e)* Attività in materia di atti di sindacato ispettivo; *f)* Adempimenti relativi alla presentazione dei disegni di legge alle Camere; *g)* Adempimenti relativi alla presentazione in sede parlamentare di emendamenti a progetti di legge; *h)* Relazione tecnica e verifica tecnica della quantificazione degli oneri; *i)* Compiti relativi all'assegnazione ed al trasferimento di progetti di legge in sede legislativa, nonché alla richiesta di rimessione all'Assemblea

1 - Premessa

Con l'espressione «Governo in Parlamento» si suole comunemente richiamare l'insieme delle fasi essenziali che caratterizzano il rapporto tra i due organi nel contesto in cui l'ordinario circuito costituzionale del governare deve essere avviato o viene ad interrompersi (costituzione di un nuovo Governo con conseguente richiesta e concessione della fiducia, ovvero le fasi che accompagnano le dimissioni e la connessa gestione degli affari correnti). Tale configurazione, in realtà, deriva da una evidente semplificazione dello schema dei rapporti tra l'«esecutivo» ed il «legislativo», semplificazione dalla quale viene esclusa una molteplicità di aspetti attinenti ai momenti successivi al conferimento della fiducia ed a quelli riconducibili all'andamento ordinario dei lavori parlamentari, avendo riguardo sia all'attività legislativa sia ad attività diverse da quest'ultima. La rilevanza del ruolo e delle funzioni esercitate dal ministro per i rapporti con il Parlamento viene alla luce proprio in relazione a questi ultimi aspetti.

La scarsa pubblicistica che ha accompagnato l'evoluzione della figura del ministro per i rapporti con il Parlamento e della struttura burocratica da lui diretta non ha consentito di cogliere appieno, a livello teorico-speculativo, l'importanza ed il rilievo di un soggetto istituzionale che, pur essendo riconducibile al novero dei ministri «senza portafoglio» e nonostante la «degradazione» — nominale ma non di fatto — a sottosegretario sancita all'atto della formazione del Governo Dini, ha in realtà sempre svolto un ruolo ed una funzione di altissimo livello.

A contribuire alla sua rivalutazione ha tuttavia supplito il peso tangibile che il ministro è venuto assumendo, in maniera progressivamente crescente, nell'ambito dei diversi dicasteri succedutisi. Ne è derivata una lenta ma consistente trasformazione della figura sotto il profilo non tanto del suo diverso inquadramento nella compagine governativa (come già detto, nel Governo Dini il ministro è diventato sottosegretario, senza che ciò abbia comunque comportato una sua *deminutio*), quanto, piuttosto, dell'entità del suo peso: da discreto «convitato di pietra» ⁽¹⁾ a «mastino dell'esecutivo» ⁽²⁾, fino a coniugare il proprio ruolo con quello, politicamente relevantissimo, di «portavoce» del Governo.

2 - Cenni storici

Se è vero che il ministro per i rapporti con il Parlamento fa la sua prima comparsa ufficiale nel 1951, contestualmente alla costituzione del VII Gabinetto De Gasperi (26 luglio 1951-16 luglio 1953), quando l'onorevole Piccioni viene nominato ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e per i rapporti con il Parlamento, l'istituzione di un'autonoma figura va fatta risalire al febbraio 1954. È infatti con il I Governo Scelba (10 febbraio 1954-6 luglio 1955) che compare il «ministro segretario di Stato per i rapporti con il Parlamento», nella persona dell'onorevole De Caro, al quale sarà poi riconfermato l'incarico anche nel successivo I Governo Segni (6 luglio 1955-15 maggio 1957).

È stato giustamente osservato come all'epoca il modello seguito fosse quello francese, anche se «la realtà storica ed istituzionale era diversa: mentre in Francia, in vista della V Repubblica e della grande riforma del '58, si operavano limitazioni al principio della *maîtrise du Parlement sur son ordre du jour*, in Italia l'esigenza di un coordinatore, a livello ministeriale, dell'attività legislativa nasceva, più che dalla necessità di attuare il programma di Governo, dalla ricerca di mediazione e di concerto tra le forze politiche» ⁽³⁾.

Nel corso degli anni la figura del ministro è andata evolvendosi in modo sempre più articolato, con l'attribuzione di compiti e funzioni che hanno finito per trasformarlo in una sorta di interlocutore privilegiato delle Camere con particolare riferimento ai compiti di garante della spedita attuazione delle priorità governative, a quelli connessi al sindacato ispettivo ed alle funzioni di «ministro della Presidenza». Con quest'ultima espressione si è inteso far riferimento agli interventi del ministro nella discussione di disegni di legge o in risposta a strumenti di sindacato ispettivo nella veste di delegato della Presidenza.

Proprio nel periodo di massima affermazione, si verificò un improvviso declino della figura del ministro, in coincidenza con la mancata copertura dell'incarico nel 1972 (I Governo Andreotti) e dal 1974 al 1979 (IV e V Governo Moro, III, IV e V Governo Andreotti). Il ministro per i rapporti con il Parlamento tornò a fare la sua comparsa, nella persona dell'onorevole Sarti, nel 1979 (I Gabinetto Cossiga), contestualmente all'esaurirsi della fase della cosiddetta solidarietà nazionale ed alla conseguente affermazione di un clima di forte conflittualità all'interno della compagine ministeriale. Di qui la necessità di affidare ad un membro del Governo l'incarico di coordinare l'attività parlamentare e di mantenere i rapporti con i gruppi della maggioranza e dell'opposizione. Per realizzare tale obiettivo si rese indispensabile procedere ad una ristrutturazione dell'Ufficio del ministro per i rapporti con il Parlamento, con particolare riferimento all'incremento ed alla qualificazione professionale del personale. In tale contesto si riconobbe che il ministro avrebbe dovuto svolgere una funzione propria, nel senso di rappresentare un raccordo tra Governo e Parlamento al fine di realizzare tre importanti obiettivi: l'attuazione del programma di governo sotto il profilo legislativo; il coordinamento dell'attività di sindacato ispettivo; il coordinamento dell'azione dei colleghi ministri.

A partire dal 1980, la figura del ministro comincia ad essere definita e tratteggiata in modo più dettagliato e specifico. In tale contesto va attribuita una fondamentale importanza ad una serie di atti (in prevalenza, circolari ed ordini di servizio) il cui numero, a partire da quell'epoca, si è progressivamente intensificato, contribuendo a connotare organicamente il ruolo e la funzione del ministro e della dipendente struttura. Fino a tutto il biennio successivo, il ministro continua ad utilizzare la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare il personale del «Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali», istituito con ordine di servizio del Presidente Spadolini il 23 agosto 1981. In tale ordine di servizio non era contenuto alcun cenno all'istituzione di uno specifico dipartimento: è solo il successivo ordine di servizio del 1° gennaio 1982, n. 31890, del Capo di gabinetto della Presidenza, a disporre che «il settore IV (Rapporti con gli organi costituzionali del Dipartimento per gli affari giuridici) coadiuva il Ministro per i rapporti con il Parlamento nell'espletamento delle attività ad esso delegate (...) e fornisce al Presidente del Consiglio gli elementi necessari circa interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni presentate in Parlamento».

In data 29 aprile 1982, il Presidente Spadolini sostituisce l'ordine di servizio dell'agosto precedente con un altro concernente l'ordinamento

del Gabinetto della Presidenza. È in tale ambito che il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento riceve un primo riconoscimento normativo. L'articolo 6 di detto ordine di servizio stabilisce che il Dipartimento «assicura la costante e tempestiva informazione sui programmi di lavoro delle Camere e cura la segreteria tecnica delle riunioni di coordinamento tra Governo e gruppi parlamentari, nonché l'assistenza tecnica necessaria per il coordinamento della presenza governativa ai lavori parlamentari». Il successivo articolo 19 rinvia ad un decreto del ministro per i rapporti con il Parlamento, da adottarsi d'intesa con il Presidente del Consiglio, l'organizzazione del Dipartimento ed affida al Presidente del Consiglio la competenza in tema di nomina del Capo del Dipartimento.

Il decreto del ministro Radi del 1° giugno 1982 detta i primi principi organizzativi del Dipartimento, ma provoca polemiche per il fatto di essere stato emanato prescindendo dalla prevista intesa con il Presidente del Consiglio. Il decreto Radi articola il Dipartimento in 4 settori: I) Affari generali, coordinamento, rapporti con le Assemblee parlamentari; II) Rapporti con le commissioni parlamentari aventi competenza in materia di ordinamento istituzionale dello Stato; III) Rapporti con le commissioni parlamentari aventi competenza in materia di legislazione economica e finanziaria, del lavoro, dell'agricoltura, dell'industria e delle partecipazioni statali; IV) Rapporti con le commissioni parlamentari aventi competenza in materia di istruzione e beni culturali, lavori pubblici, trasporti e sanità. La materia del sindacato ispettivo continua ad essere incardinata nel Dipartimento per gli affari giuridici, ma dal 5 ottobre 1982 il V settore — Sindacato ispettivo parlamentare — provvede all'istruttoria degli atti rientranti in tale categoria.

Un'ulteriore ristrutturazione degli uffici del Dipartimento viene disposta con il decreto n. 113 del 9 maggio 1985, a firma del Presidente Craxi, in virtù del quale vengono istituiti tre uffici le cui competenze corrispondono ad altrettante funzioni del ministro. (Ufficio I: Programmazione e rapporti con le Assemblee parlamentari; Ufficio II: Assegnazione di disegni di legge e rapporti con le commissioni parlamentari; Ufficio III: Sindacato ispettivo parlamentare). Con il decreto Craxi, il Dipartimento viene fortemente potenziato sotto il profilo sia delle funzioni sia della struttura. Tutto ciò nella prospettiva, comunemente auspicata a tutti i livelli, di creare non già strutture tradizionali di un ministero ma, piuttosto, agili uffici di coordinamento. In sostanza, pur essendo ancora lontani dalla completa ristrutturazione ed istituzionalizzazione (obiettivi, questi, che saranno realizzati soltanto in seguito all'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988) il ministro «dispone fi-

nalmente anche di un radar che consentirà al bastimento ministeriale una navigazione meno agitata nelle perigliose acque parlamentari. Sempre che, si capisce, non faccia difetto la volontà politica» ⁽⁴⁾.

L'ultima tappa dello sviluppo organizzativo e, più in generale, del riconoscimento istituzionale della figura del ministro per i rapporti con il Parlamento è rappresentata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400. In particolare, l'articolo 21 prevede l'istituzione di dipartimenti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e dispone, nei casi di dipartimenti posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio, che il decreto debba essere emanato di intesa con il ministro competente. Con dpcm 13 febbraio 1990, n. 111, emanato a completamento di quanto previsto dal dpcm 19 dicembre 1988, si provvede ad organizzare il Dipartimento. Quest'ultimo decreto, emanato dal Presidente Andreotti, fa riferimento all'intesa con il ministro per i rapporti con il Parlamento ed al parere espresso dal Consiglio di Stato e si articola in 6 punti specifici (Istituzione; Competenze; Organizzazione; Settore legislativo; Attribuzione dei funzionari; Coordinamento).

Va infine menzionato il dpcm 10 novembre 1993, con il quale è stato emanato il regolamento interno del Consiglio dei ministri, che disciplina ulteriormente alcune tra le più rilevanti funzioni attribuite al ministro per i rapporti con il Parlamento.

L'attuale struttura del Dipartimento è destinata a subire modifiche. Queste ultime sono state delineate in un apposito decreto non ancora esecutivo — per il quale si attende il parere del Consiglio di Stato — e prevedono un'articolazione in quattro uffici, nell'ambito di ciascuno dei quali sarà modificato anche il numero dei servizi.

3 - Struttura organizzativa del Dipartimento

L'attuale struttura organizzativa del Dipartimento si fonda essenzialmente su tre uffici. Il I Ufficio (Assemblee parlamentari) è articolato nei seguenti tre servizi: Programmazione e rapporti con l'Assemblea della Camera; Programmazione e rapporti con l'Assemblea del Senato; Assegnazione di disegni di legge, emendamenti e relazioni tecniche. Nell'ambito del II Ufficio (Commissioni parlamentari) operano invece il Servizio rapporti con le commissioni della Camera ed il Servizio rapporti con le commissioni del Senato. Infine, il III Ufficio (Sindacato ispettivo) è articolato nei servizi Sindacato ispettivo della Camera e Sindacato ispettivo del Senato.

Accanto agli uffici, operano il Servizio affari generali e organizzazione ed il Settore legislativo. Quest'ultimo rappresenta una sorta di *staff* alle dipendenze del ministro ed assolve a compiti di studio e di consulenza nelle materie attinenti alle funzioni delegate al ministro stesso, in collegamento con l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.

La struttura burocratico-amministrativa è diretta e coordinata da un Capo dipartimento nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro per i rapporti con il Parlamento e scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari. Agli uffici ed ai servizi operanti nell'ambito del Dipartimento sono preposti coordinatori, nominati con provvedimento del ministro tra il personale assegnato al Dipartimento.

4 - *Compiti e funzioni*

a) Attività di informazione generale

Rientrano in tale accezione tutte quelle attività ed iniziative che gli uffici del Dipartimento pongono in essere al fine di acquisire una corretta, costante e diretta informazione sui lavori delle Camere, con riferimento sia alle Assemblee sia alle commissioni.

Sotto un profilo meramente burocratico-funzionale, il Dipartimento opera alla stregua di un osservatorio allo scopo fondamentale di verificare «sul campo» la necessaria coerenza che deve accompagnare l'attuazione del programma di Governo. Per consentire un adeguato svolgimento di tale compito, l'organico del Dipartimento è stato opportunamente integrato: l'obiettivo che si intende perseguire è di garantire l'assegnazione di un funzionario a ciascuna commissione permanente di Camera e Senato, in funzione di referente e, insieme, di cerniera tra le segreterie degli organi parlamentari ed i corrispondenti uffici ministeriali. Siffatta organizzazione favorisce un rapporto costante con le sedi parlamentari e, quindi, concretizza la possibilità di ottenere in tempo reale una serie di informazioni che, convogliate sul coordinatore dell'ufficio prima, sul Capo del Dipartimento poi, si rivelano un insieme prezioso ed insostituibile di notizie, voci, tendenze, atteggiamenti e comportamenti. È da questo mosaico che il ministro per i rapporti con il Parlamento può trarre le linee caratterizzanti dell'azione dell'esecutivo in relazione al-

l'iter parlamentare dei progetti di legge e, quindi, monitorizzarne lo stato di realizzazione.

Per ciascun provvedimento in corso di esame i funzionari competenti del Dipartimento predispongono un'apposita scheda nella quale sono riportate tutte le fasi dell'iter, descritte in maniera tale da far comprendere con esattezza ai suoi fruitori sia il percorso procedurale già compiuto sia quello che resta ancora da effettuare per giungere all'approvazione definitiva del provvedimento. Va inoltre sottolineato — si tratta di un particolare di non secondaria importanza — che le annotazioni contenute nelle suddette schede riguardano anche aspetti di carattere più strettamente politico: si dà conto, per esempio, delle impressioni e delle voci che, pur non essendo evincibili dagli atti parlamentari, possono tuttavia rivelarsi utili a leggere «tra le righe» degli stessi ed a comprendere il clima politico che accompagna l'esame di un determinato provvedimento.

Accanto all'attività di informazione generale alla quale si è fatto finora cenno, ne viene svolta un'altra di carattere eminentemente politico, affidata direttamente al personale del Dipartimento, il quale la esercita avvalendosi della collaborazione della struttura del gabinetto. I naturali referenti di questa forma di attività sono i gruppi parlamentari, nei cui confronti il ministro realizza una opportuna funzione di mediazione finalizzata a rendere più fluida ed efficace l'azione di Governo. In tale contesto, gli obiettivi cui il ministro rivolge la sua attenzione possono essere i più vari, a seconda delle esigenze collegate alla particolare contingenza politica. Il Governo, per esempio, potrebbe anche avere interesse a cristallizzare una certa situazione o a bloccare l'iter di uno specifico provvedimento o di gruppi di provvedimenti, in attesa che il dibattito tra le forze politiche esca da una condizione di tensione o di confusione e giunga finalmente a toccare livelli di produttività tali da agevolare la realizzazione dei punti qualificanti del suo programma.

b) Garanzia della presenza governativa in Parlamento

Nell'ambito delle funzioni di coordinamento esercitate dal ministro rientra quella volta ad assicurare la presenza e la partecipazione dei rappresentanti dell'esecutivo ai lavori parlamentari. Si tratta di un'esigenza recepita anche dal regolamento interno del Consiglio dei ministri, che all'articolo 15 così dispone: «Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, al fine di contribuire al buon andamento dei lavori parlamentari, cura il coordinamento della presenza nelle sedi parlamentari dei rappresentanti del Governo competenti, assumendo le opportune intese con il Ministro o il Sottosegretario responsabile dell'esame parlamentare della que-

stione o del provvedimento e della relativa copertura finanziaria». Inoltre, «il Ministro per i rapporti con il Parlamento riferisce al Presidente del Consiglio su eventuali disfunzioni».

L'esigenza della presenza governativa assume un particolare rilievo con riferimento al procedimento legislativo. Se è vero che in linea generale la presenza costante dei rappresentanti del Governo si impone al fine di garantire il regolare svolgimento dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni parlamentari, nonché per consentire ai rappresentanti sia di maggioranza sia di opposizione di confrontarsi continuamente con la linea seguita dall'esecutivo in riferimento ai provvedimenti di volta in volta sottoposti all'esame parlamentare, tale presenza assume carattere di necessità quando le Camere affrontino, in Assemblea o nelle competenti commissioni in sede legislativa, l'esame di progetti di legge. Altrettanto ovvia è la garanzia della presenza dei rappresentanti dell'esecutivo alle sedute dedicate allo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo.

Ma qual è il compito che il ministro svolge ai fini di assicurare la presenza dei rappresentanti del Governo ai lavori parlamentari? Il ruolo del ministro consiste essenzialmente in un'attività di coordinamento: tale funzione, solitamente esercitata nella fase precedente alla trattazione del provvedimento, può essere svolta anche nella fase successiva nelle ipotesi in cui nessun rappresentante del Governo sia intervenuto od intenda intervenire nel corso di una determinata seduta. In questi casi il ministro richiama l'attenzione del titolare del dicastero responsabile dell'assenza e lo invita (non disponendo, ovviamente, di altri mezzi ed in mancanza di una sorta di potere di censura) ad adoperarsi perché in futuro non abbiano a ripetersi ulteriori defezioni.

Da un punto di vista squisitamente pratico-organizzativo, ad assicurare la presenza dei membri dell'esecutivo ai lavori parlamentari provvede l'Ufficio I. Ad alcuni funzionari del Dipartimento è assegnato un apparecchio radio collegato con le aule della Camera e del Senato; questo indispensabile sussidio consente all'Ufficio I di seguire costantemente lo svolgimento dei lavori parlamentari e di intervenire tempestivamente ogni qual volta la situazione lo richieda. Quando, per esempio, venga disposta una sospensione della seduta per mancanza del numero legale, i funzionari si attivano materialmente per chiamare «a raccolta» ministri e sottosegretari disponibili.

Altrettanto importante è il ruolo svolto dall'Ufficio I in caso di assenza o di ritardo del rappresentante del Governo in fase di discussione di un provvedimento. Anche in tali ipotesi i funzionari si attivano per «reperire» il ministro od il sottosegretario competente.

Per quanto riguarda le commissioni, in genere sono i funzionari della Camera e del Senato che provvedono a contattare i ministri. Non di rado, tuttavia, accade che sia proprio l'Ufficio I ad essere interessato dai segretari della commissione al fine di assicurare la presenza alla discussione del ministro o del sottosegretario competente.

Va segnalato infine che in specifiche occasioni (si pensi, in particolare, all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio e, in generale, alle ipotesi in cui la discussione di un determinato provvedimento si svolga in un arco di tempo molto ampio) il Dipartimento provvede a coordinare turni di presenza in Assemblea dei rappresentanti del Governo.

In particolare, durante l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio dello scorso anno è stata creata una sorta di «osservatorio in loco» composto da alcuni funzionari del Dipartimento i quali, garantendo una presenza stabile alla Camera e al Senato, hanno seguito l'intero iter dei provvedimenti, dalla sede consultiva in Commissione all'esame in Assemblea, riferendo in tempo reale al Dipartimento. Ciò, tra l'altro, ha rappresentato un valido supporto per i ministri ed i sottosegretari impegnati nell'esame, segnatamente per il sottosegretario delegato dal Presidente del Consiglio a seguire l'esame dei documenti di bilancio.

c) Partecipazione alla programmazione dei lavori parlamentari

Se è indubitabile che la figura del ministro per i rapporti con il Parlamento è andata evolvendosi progressivamente fino a comportare la necessità di sostenere e supportare l'accresciuta mole di impegni con la creazione di una struttura amministrativa sempre più vicina, per organizzazione e per funzioni esercitate, a quella dei ministeri, va considerato che il settore di intervento nel quale più che in ogni altro tale figura è venuta ad affermarsi con una rilevanza particolare è quello riguardante la programmazione dei lavori parlamentari. A tale proposito, la partecipazione del ministro ha acquisito fondamentale importanza a seguito delle modifiche introdotte ai regolamenti di Camera e Senato.

Come è stato opportunamente messo in evidenza, «gli strumenti della programmazione vengono predisposti in ogni Camera sulla base di un complesso rapporto 'triangolare' i cui vertici sono: il governo, i gruppi, il Presidente» ⁽⁵⁾. I gruppi, attraverso i rispettivi presidenti, svolgono solitamente la parte loro spettante in funzione dell'appartenenza alla coalizione di maggioranza od alle forze di opposizione, nonostante non di rado accada che i gruppi di maggioranza appaiano divisi sulle proposte del «loro» governo o, corrispettivamente, che gruppi di opposizione convergano sulle proposte espresse dalla coalizione di maggioranza.

Le riforme regolamentari hanno attribuito un ruolo fondamentale ai Presidenti delle Camere, ai quali sono demandate la proposta iniziale, l'interpretazione delle posizioni non univoche emerse in seno alla Conferenza e, prerogativa estremamente rilevante, l'autonoma predisposizione del programma o del calendario (alla quale si procede seguendo un criterio di concorso proporzionale delle varie proposte, comprese quelle di minoranza, e tenendo conto anche delle indicazioni del Governo) nell'ipotesi in cui non si riscontri unanimità di consensi.

Per quanto riguarda, infine, il Governo (di solito nella persona del ministro per i rapporti con il Parlamento, anche se non sono mancate occasioni di particolare rilievo nelle quali sono intervenuti il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio, così come talora si è verificato il caso in cui, in assenza del ministro per i rapporti con il Parlamento, sono intervenuti altri ministri appositamente incaricati da quest'ultimo), spetta al suo rappresentante «esporre la posizione dello stesso (riassuntiva ed assorbente rispetto anche a quella di tutti i diversi ministeri) volta a realizzare concretamente in Parlamento le misure di quel programma che costituisce l'indirizzo politico di governo: il Ministro in questione è quindi il 'mastino' degli atti di iniziativa governativa, il tutore (in nome e per conto del Presidente del Consiglio) dell'unità di indirizzo politico» ⁽⁶⁾.

Le nuove procedure regolamentari introdotte in tema di programmazione e di calendarizzazione dei lavori hanno comportato per la Presidenza del Consiglio (in particolare per il ministro per i rapporti con il Parlamento, delegato nello specifico settore) la necessità di attrezzarsi adeguatamente sotto il profilo organizzativo e della predisposizione di strumenti idonei a consentire la propria partecipazione alle sedi in cui si elabora la programmazione dei lavori parlamentari (conferenza dei presidenti di gruppo, uffici di presidenza delle commissioni). In tale contesto, la funzione del ministro — in virtù della delega a lui concessa — si estrinseca fondamentalmente in *segnalazioni* e *sollecitazioni* destinate agli organi parlamentari competenti ed in *interventi* di varia natura.

Le *segnalazioni* poste in essere dal ministro possono intervenire in contingenze particolari quali, ad esempio, una fase di crisi di governo o lo svolgimento della sessione parlamentare di bilancio. È noto che, con riferimento alla prima ipotesi, si è andata affermando la prassi di limitare l'esame parlamentare esclusivamente ad alcuni atti, nella fattispecie ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge ed agli atti di ratifica di trattati internazionali. Tale limite, come accennato, deriva dalla prassi e non può quindi portare ad escludere la possibilità che l'esecutivo consideri opportuno lo svolgimento dell'esame di alcuni provvedimenti in de-

roga alla limitazione. Quando si verifichi tale presupposto, il Governo, per il tramite del ministro per i rapporti con il Parlamento (il quale vi provvede o su esplicito invito del Presidente del Consiglio o su indicazione dei singoli ministeri o, infine, con autonoma iniziativa, allorquando ne ravvisi l'opportunità sotto il profilo sia politico sia giuridico-istituzionale) procede a segnalare agli organi parlamentari competenti l'opportunità di derogare ai limiti affermatasi nella prassi con riferimento ai periodi di crisi di governo. Analogo intervento è posto in essere dal ministro allorquando l'esecutivo ravvisi l'opportunità di esaminare durante la sessione di bilancio determinati provvedimenti, in deroga alla limitazione prevista dai regolamenti parlamentari.

Alle *sollecitazioni* si ricorre nelle ipotesi in cui, con riferimento all'esame di determinati progetti di legge considerati particolarmente rilevanti, si riscontri una situazione di eccessivo ritardo nel relativo iter.

Interventi di varia natura (in ogni caso sempre assimilabili alle segnalazioni ed alle sollecitazioni) sono posti in essere dal ministro nel momento in cui il Governo consideri opportuno e politicamente rilevante inserire celermente nel programma e nel calendario dei lavori parlamentari la trattazione di nuovi progetti di legge.

d) Proposizione delle priorità governative

L'articolo 19 della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla lettera *b*, contempla, tra i compiti esercitati dal Presidente del Consiglio (qualora essi non siano stati affidati alla responsabilità di un ministro senza portafoglio oppure delegati al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio), l'esercizio della funzione di «proposizione nelle sedi competenti delle priorità governative». Si tratta di una delle competenze tradizionalmente attribuite al ministro per i rapporti con il Parlamento, che si esplica in un'attività di segnalazione e di conseguente gestione delle priorità, alla quale presiede un articolato e complesso meccanismo che nel corso degli anni si è andato via via perfezionando sulla base di criteri indicati da specifiche e numerose circolari.

Il fondamento logico posto a base della funzione di proposizione delle priorità governative è dato, da un lato, dall'attuazione del programma di governo e, dall'altro, dalla presenza del ministro per i rapporti con il Parlamento nella sede operativa della programmazione dei lavori parlamentari.

Quanto ai criteri in base ai quali si articola il complesso meccanismo delle priorità, va anzitutto precisato che a metterlo in moto è l'attività di impulso con la quale, di volta in volta, i singoli dicasteri ritengono di do-

ver segnalare i disegni di legge di rispettiva competenza per i quali si consideri opportuna una indicazione di priorità; tutto ciò nell'ambito del contributo che ciascuno di essi è chiamato ad offrire alla realizzazione del programma di governo.

L'indicazione delle priorità in base al regolamento interno del Consiglio dei ministri è comunicata dai singoli ministeri al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento in tempi utili, tali cioè da consentire a quest'ultimo di farsene portavoce, per il tramite del ministro, nelle sedi preposte alla definizione del programma e del calendario dei lavori parlamentari (più specificamente: conferenza dei presidenti di gruppo, per quanto riguarda l'attività delle Assemblies; uffici di presidenza, per quanto concerne invece i lavori delle commissioni).

Anche nell'esplicazione di tale funzione, così come del resto si verifica nello svolgimento della maggior parte dei compiti ad essi affidati, gli uffici del Dipartimento pongono in essere una complessa e delicata opera di filtro, che si concretizza in un'analisi poliedrica svolta in tempi rapidissimi. Ciascuno dei progetti di legge per i quali i singoli ministeri indicano la «priorità» viene sottoposto ad un attento esame finalizzato ad accertare la sussistenza dell'effettiva copertura finanziaria nonché (fatto, quest'ultimo, che rileva maggiormente sotto il profilo della proposizione delle priorità) a valutare gli aspetti concernenti la portata innovativa da un punto di vista legislativo e quelli attinenti all'opportunità politica sia generale sia contingente. Particolare attenzione viene inoltre dedicata all'esame di compatibilità di ogni singola priorità con le altre segnalazioni provenienti dalle diverse amministrazioni, essendo ovviamente necessario garantire la posizione unitaria del Governo.

Una volta definito in base ai criteri testé menzionati, l'elenco delle priorità viene trasmesso alle sedi parlamentari competenti; per quanto riguarda le commissioni cui è assegnato l'esame dei disegni di legge, l'elenco delle priorità è comunicato ai rispettivi presidenti, mentre per l'Assemblea la segnalazione avviene nell'ambito della conferenza dei presidenti di gruppo. Contestualmente, dell'elenco viene data comunicazione ai ministeri segnalanti.

Tralasciando il discorso sulla cogenza dell'elenco delle priorità governative (appare evidente che si tratta di una serie di indicazioni rilevanti esclusivamente sotto il profilo politico e con riferimento al rapporto di fiducia intercorrente tra Parlamento e Governo), va considerato che in questo settore l'attività del Dipartimento non si esaurisce in una mera segnalazione. In assenza di specifiche enunciazioni normative concernenti la cosiddetta «corsia preferenziale» da assicurare ai provve-

dimenti considerati dal Governo (o dalle Camere stesse) particolarmente rilevanti ai fini della realizzazione del suo programma, il rapporto intrattenuto dai competenti funzionari del Dipartimento con i funzionari parlamentari addetti alle segreterie delle Assemblee e delle commissioni parlamentari a volte consente la realizzazione di un meccanismo idoneo ad agevolare un percorso privilegiato.

e) Attività in materia di atti di sindacato ispettivo

Particolare rilevanza riveste il ruolo esercitato dal ministro per i rapporti con il Parlamento in ordine agli atti di sindacato ispettivo. La gestione degli adempimenti relativi a tale tipologia di atti parlamentari, da sempre affidata alla Presidenza del Consiglio, è stata trasferita nel 1982 al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. In tale contesto il ruolo del ministro si è andato progressivamente definendo ed affermando nella prassi, fino al punto da indurre a considerare il titolare del Dipartimento alla stregua di un responsabile tecnico dello smistamento e della determinazione della data di risposta dei singoli atti di iniziativa parlamentare destinati ai rappresentanti dell'esecutivo.

L'Ufficio sindacato ispettivo parlamentare, istituito presso il Dipartimento, provvede all'istruttoria degli atti del sindacato ispettivo, rivolti al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Governo, al fine di una diretta risposta o della delega della stessa ai ministri competenti *ratione materiae*. In sostanza, l'attività del predetto ufficio si estrinseca nell'acquisizione di tutti gli elementi utili a consentire al Governo di esprimere il proprio avviso in ordine ai tipici strumenti di indirizzo attivati dai parlamentari (mozioni e risoluzioni) nonché nell'assicurare lo svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni.

L'attività istruttoria consiste in un esame del contenuto dell'atto parlamentare ed in una successiva presa di contatto preliminare con i funzionari responsabili degli uffici competenti dei singoli dicasteri. Tale attività è finalizzata ad individuare il ministro competente, *ratione materiae*, a fornire una risposta in merito alla questione prospettata dallo specifico atto presentato.

Quanto al meccanismo di delega, la fattispecie più ricorrente è legata alle ipotesi in cui l'Ufficio (dopo aver svolto la prevista attività istruttoria ed aver esperito i contatti con i funzionari responsabili che operano presso i competenti uffici dei singoli dicasteri) provvede a predisporre il documento finale per la delega alla risposta in capo al ministro competente, che sarà firmato dal ministro per i rapporti con il Parlamento.

Nelle ipotesi in cui l'atto di sindacato ispettivo investa problematiche di politica generale del Governo, il Dipartimento contatta il Segretariato generale al fine di accertare la disponibilità del Presidente del Consiglio a rispondere. Appurata tale disponibilità, il Dipartimento provvede direttamente ad acquisire elementi conoscitivi, dati ed informazioni specifiche, avvalendosi del necessario apporto delle amministrazioni interessate e, ovviamente, delle altre strutture della Presidenza del Consiglio.

Nel caso in cui un'interrogazione, pur attenendo a problematiche di politica generale del Governo, sia finalizzata ad ottenere una risposta scritta, è lo stesso Dipartimento che provvede a predisporre il testo della risposta, dopo aver acquisito elementi utili di conoscenza e di aggiornamento presso le amministrazioni competenti. Il testo, così redatto, è sottoposto alla firma del sottosegretario alla Presidenza o dello stesso Presidente del Consiglio.

In una mera raccolta ed acquisizione di dati (quantunque gli stessi siano sottoposti ad una preliminare elaborazione) consiste invece l'attività del Dipartimento in ordine alle interpellanze ed alle interrogazioni a risposta orale. Acquisiti, sulla base del consueto meccanismo di contatti e di rapporti, gli elementi utili ai fini della risposta, questi ultimi vengono trasmessi al Segretariato generale al quale è affidato il compito di predisporre uno schema che viene sottoposto al Presidente del Consiglio o al suo sottosegretario. Analoga prassi si è andata affermando anche con riferimento allo svolgimento di mozioni e di risoluzioni alla cui discussione intervenga il Presidente del Consiglio.

Non è un caso infrequente che il ministro destinatario di uno specifico atto di sindacato ispettivo consideri la materia formante oggetto dello stesso come non rientrante nelle sue specifiche attribuzioni e chieda quindi quello che nella prassi viene definito il «cambio di delega». Si tratta di un tipico conflitto di competenza tra amministrazioni che ha dato luogo a tensioni e contrasti non indifferenti. In passato, infatti, la risoluzione di tali conflitti era demandata direttamente agli stessi ministeri i quali, sulla base di non precisati criteri, erano chiamati ad individuare il ministero competente *ratione materiae* ed a comunicare la relativa decisione sia al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento sia alle Camere. La procedura — si ribadisce — era strutturata in maniera tale da non consentire un agevole superamento del conflitto e comportava conseguenze devianti anche sul piano statistico e della documentazione. Basti pensare all'inserimento negli archivi automatici della Camere di una indicazione di delega non sempre accettata, con la conseguenza di falsa-

re i dati relativi al numero di atti di sindacato ispettivo pendenti davanti a ciascun ministero.

Per ovviare a tali inconvenienti il ministro, di fatto, ha progressivamente avvocato alla sua struttura la risoluzione dei conflitti. In particolare, in seguito ad una serie di lettere e di circolari emanate nel tempo dai diversi titolari del Dipartimento, i ministri che abbiano riscontrato la loro incompetenza a rispondere ad uno o più atti di sindacato ispettivo parlamentare (quando, ovviamente, nessun altro ministro abbia riconosciuto la propria competenza su quello o quegli atti ma, al contrario, ne abbia chiesto l'«assegnazione» ad altri colleghi) sono stati di volta in volta «invitati» a rappresentare al Dipartimento le ragioni che li avevano indotti a sollevare l'eccezione di incompetenza. A differenza di quanto accadeva in passato, quando i ministri in conflitto erano chiamati a risolvere lo stesso (con tutte le difficoltà, facilmente intuibili, che l'affidamento della risoluzione della controversia agli stessi contendenti può comportare), oggi è il Dipartimento che, acquisita conoscenza delle ragioni di incompetenza sollevate da ciascuna amministrazione, espleta gli accertamenti di rito e provvede, con uno specifico atto del ministro, ad individuare il ministro competente ai fini della risposta e ad incaricarlo di quest'ultima.

Particolare rilievo assume inoltre la funzione del Dipartimento finalizzata a sollecitare i vari ministeri affinché questi definiscano le risposte agli atti di sindacato ispettivo nonché a fornire agli stessi gli elementi di conoscenza necessari a fissarne la data di svolgimento nell'ambito della programmazione dei lavori parlamentari. Il Dipartimento, anche attraverso la compilazione di statistiche mensili, segue l'andamento delle risposte agli atti di sindacato ispettivo ed individua le corrispondenti variazioni intervenute presso i singoli ministeri. Tale attività conoscitiva, aggiornata costantemente, consente al Dipartimento di intervenire per sensibilizzare i ministeri che risultino più degli altri «inadempienti» a fornire risposte maggiormente sollecite.

Non meno rilevante, sotto il profilo pratico, è l'insieme degli adempimenti posti in essere dal Dipartimento per assicurare la presenza dei competenti responsabili di Governo alle sedute dedicate allo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo. A tale riguardo occorre rilevare la valenza spiccatamente pratico-organizzativa che la funzione di coordinamento affidata al ministro viene ad assumere. Se è vero infatti che nell'esercizio di tale funzione vengono generalmente in rilievo aspetti di natura politica, è anche vero che nell'espletamento di alcuni compiti specifici il carattere politico si stempera e diviene, appunto, emi-

nentemente pratico-organizzativo. La contestuale sussistenza di entrambi questi elementi viene tangibilmente in luce nelle ipotesi di svolgimento di interrogazioni alle quali sia riconosciuto carattere di urgenza ⁽⁷⁾. In questo caso infatti l'attività del ministro e del Dipartimento contempera, ristretti in uno spazio temporale notevolmente esiguo, una importante funzione di carattere politico (celere istruttoria ai fini dell'acquisizione di elementi utili per la risposta ed individuazione, altrettanto celere, del ministro competente a fornirla) e, insieme, compiti di regia organizzativa (fissazione dell'ora in cui sarà fornita la risposta; contatti con gli uffici ministeriali e parlamentari competenti; partecipazione alla conferenza dei presidenti di gruppo per la definizione organizzativa dello svolgimento dell'atto di sindacato ispettivo).

Ad un ruolo molto importante il Dipartimento attende (o, meglio, ha atteso, visto che nella prassi l'avvento del *question time* si è esaurito nel breve arco di un mattino) anche con riferimento alle interrogazioni a risposta immediata ⁽⁸⁾. La particolare caratteristica attribuita dai regolamenti a tale tipologia di interrogazione aveva finito per assegnare al Dipartimento un ruolo collegato alla scelta della materia oggetto della stessa. In particolare il Dipartimento, attraverso contatti con i vari ministeri, era chiamato a svolgere una sorta di sondaggio al fine di accertare le disponibilità dei ministri a rispondere su una specifica materia. Il Dipartimento comunicava poi tale disponibilità alle Camere. Stabilita in tal modo la materia, i parlamentari presentavano per iscritto «interrogazioni consistenti in una pura e semplice domanda al Governo, senza alcun commento», il cui svolgimento avveniva con le modalità e nei ristretti tempi indicati dalle disposizioni regolamentari.

Va ricordato infine che, in collaborazione con l'Ufficio del controllo della Camera (al Senato, di fatto, non è stato ancora istituito un Ufficio corrispondente), il Dipartimento verifica presso gli uffici competenti dei vari dicasteri l'avvenuta attuazione di atti di indirizzo (ordini del giorno, mozioni o risoluzioni) accolti dal Governo o approvati dall'Assemblea o dalle commissioni ed accerta altresì se gli impegni assunti dal Governo in sede di risposta ad interpellanze ed interrogazioni siano stati rispettati.

f) Adempimenti relativi alla presentazione dei disegni di legge alle Camere

L'articolo 5, comma 1, lettera *e*), della citata legge n. 400 del 1988 stabilisce che tra le funzioni esercitate dal Presidente del Consiglio a nome del Governo rientra anche la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa. Se è vero che la legge attribuisce diretta-

mente al capo dell'esecutivo il compito di provvedere agli adempimenti connessi a questa funzione, essa fa salva la possibilità che tale compito sia delegato. L'articolo 19 della stessa legge n. 400, nel sancire che «il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio dei ministri, curando (...) le seguenti funzioni: (...) *b*) provvedere agli adempimenti necessari per l'assegnazione dei disegni di legge alle due Camere, vigilando affinché il loro esame si armonizzi con la graduale attuazione del programma governativo (...)», precisa che il Segretario generale svolge attività di supporto e cura lo svolgimento delle funzioni indicate dalla disposizione, «qualora» queste ultime «non siano state affidate alla responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio».

Con il recente regolamento interno del Consiglio dei ministri, il compito di provvedere agli adempimenti necessari per l'assegnazione e la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa è stato ricompreso tra le funzioni delegate al ministro per i rapporti con il Parlamento. L'articolo 14 del regolamento stabilisce infatti che «i Ministri competenti per materia segnalano al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che ne informa il Presidente del Consiglio, le priorità delle iniziative legislative al fine dell'inserimento nel calendario dei lavori delle commissioni e delle assemblee parlamentari». Tale procedimento «viene applicato anche per le richieste avanzate dai Ministri competenti volte ad ottenere una deroga ai limiti previsti nella programmazione dei lavori durante la sessione di bilancio». Lo stesso articolo 14 dispone che «il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa i Ministri competenti degli esiti delle richieste».

Una volta approvati dal Consiglio dei ministri, i disegni di legge sono presentati ad uno dei due rami del Parlamento perché abbia inizio il relativo iter. Si tratta dunque di operare una scelta alla cui determinazione provvede l'Ufficio I istituito presso il Dipartimento. A tal fine si procede tenendo presenti alcuni criteri che si sono venuti affermando nella prassi. In primo luogo, nella presentazione del disegno di legge si tende a privilegiare quella delle due Camere presso la quale risultino pendenti progetti di legge aventi un analogo contenuto, sì che si possa procedere ad un successivo abbinamento ed esame congiunto con l'intento di favorire una sostanziale razionalizzazione dell'attività legislativa. Inoltre, ai fini della scelta possono valere considerazioni di ordine tecnico. Si tiene conto, ad esempio, del carico di lavoro pendente presso ciascuna Camera e si privilegia quella che risulta meno oberata.

Quanto ai decreti-legge (con riferimento ai quali l'articolo 77 della Costituzione prevede che, una volta adottati, il Governo debba «il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni»), il criterio che presiede alla scelta della Camera presso la quale presentare il relativo disegno di legge di conversione è dettato da una valutazione di carattere quantitativo che, per quanto obiettiva, è comunque demandata al ministro per i rapporti con il Parlamento. In sostanza, il disegno di legge di conversione di un decreto-legge è presentato presso quella tra le due Camere che nella specifica contingenza ha al proprio esame un numero complessivo di decreti-legge inferiore a quello pendente davanti all'altro ramo del Parlamento.

Nella ricorrente ipotesi di reiterazione di un decreto-legge, il criterio seguito è di presentare il relativo disegno di legge di conversione presso la Camera che al momento della sua decadenza stava attendendo all'esame del decreto-legge precedente.

Meritano infine un breve cenno le ipotesi di presentazione di atti legislativi di iniziativa governativa ispirate al criterio dell'alternanza. Ci si riferisce, in particolare, ai disegni di legge di bilancio ed alla legge finanziaria, presentati alternativamente, anno per anno, alla Camera o al Senato.

I criteri dianzi menzionati, non avendo valenza tassativa, possono subire deroghe, peraltro ampiamente riscontrabili nella prassi. In particolare, la scelta del ramo del Parlamento al quale presentare i disegni di legge di iniziativa governativa, oltre che a considerazioni di ordine tecnico può anche essere legata a valutazioni di carattere politico. Sotto questo profilo, sono tenuti in considerazione elementi quali la posizione differenziata (ad esempio, più favorevole) assunta (o che si ritiene verosimilmente possa essere assunta) da una delle due Camere rispetto all'altra su un determinato atto legislativo proposto dall'esecutivo o anche la diversa composizione del Senato e della Camera dei deputati.

g) Adempimenti relativi alla presentazione in sede parlamentare di emendamenti a progetti di legge

Assai rilevante è il ruolo esercitato dal Dipartimento in ordine alle diverse fasi che accompagnano la presentazione di emendamenti a progetti di legge all'esame delle due Camere. Si tratta essenzialmente di un compito di coordinamento, riconducibile alla più generale attività di coordinamento interministeriale della produzione legislativa, che si esplica con riguardo agli emendamenti che investono la competenza di più

ministeri (riferiti sia a disegni di legge governativi sia a proposte di legge parlamentari) nonché a quelli aventi effetti sulla finanza pubblica.

I ministeri interessati che, a nome del Governo, intendano presentare emendamenti a disegni o proposte di legge all'esame delle Camere, i cui contenuti coinvolgano competenze dirette o indirette di altri dicasteri, ne trasmettono il testo al Dipartimento, corredandolo con una relazione tecnica redatta in base alle precise modalità indicate dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 21 novembre 1989 in tutte le ipotesi in cui l'emendamento proposto comporti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate.

Il Dipartimento procede quindi all'istruttoria degli emendamenti, coordinando le amministrazioni interessate ed acquisendo il parere del Ministero del tesoro. Esaurita la fase istruttoria, il ministro per i rapporti con il Parlamento, sentito il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, decide per l'assenso od il diniego all'ulteriore corso degli emendamenti, comunicando la decisione al ministero proponente ed a quelli eventualmente cointeressati ed invitando il ministro designato a seguire l'iter del progetto di legge in Parlamento ad assumere le conseguenti iniziative in sede parlamentare.

Viene in ogni caso fatta salva la possibilità per il Consiglio dei ministri di procedere all'esame collegiale degli emendamenti nel caso in cui questi modificchino in misura rilevante il testo o incidano sulla politica generale del Governo.

Analoga procedura viene seguita per gli emendamenti di iniziativa parlamentare, in particolare per quelli rilevanti per la politica generale del Governo, o che comportino sostanziali modificazioni all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, o nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. Il rappresentante del Governo deve con immediatezza dare notizia degli emendamenti al ministro per i rapporti con il Parlamento e, quando questi comportino maggiori spese o minori entrate, anche al ministro del tesoro, per l'acquisizione dell'assenso, secondo le modalità previste per gli emendamenti di iniziativa governativa, investendo, se necessario, il Dipartimento per gli affari giuridici della Presidenza del Consiglio, ai fini del coordinamento con le amministrazioni eventualmente interessate.

All'esito positivo di tali procedure è subordinato il parere favorevole del rappresentante del Governo all'ulteriore corso degli emendamenti. Resta salvo l'esame del Consiglio dei ministri, compiuti i predetti adempimenti, qualora gli emendamenti consistano in un testo interamente sostitutivo o le disposizioni in essi contenute incidano sulla politica generale del Governo.

La circolare dpcm 21 novembre 1989 prevede che, nell'imminenza di decisioni parlamentari che comportino un'assoluta tempestività nell'adozione di scelte in materia di proposte emendative, la Presidenza del Consiglio possa convocare riunioni di coordinamento tra i ministeri interessati. Di particolare rilievo è l'indicazione del criterio, prescritto dalla medesima circolare, in base al quale l'impossibilità di svolgere un'istruttoria politica e tecnico-legislativa adeguata all'importanza di ciascun emendamento deve comportare l'espressione di un parere contrario del Governo, pur facendo comunque salva la possibilità di modificare l'atteggiamento in altra sede ed in altro momento.

Quanto all'emendabilità dei decreti-legge, l'espressione del parere da parte del rappresentante del Governo incontra un limite rigoroso nelle prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400. Di conseguenza, nell'ambito dell'attività di coordinamento posta in essere dal Dipartimento, viene sempre segnalata l'impossibilità per il Governo di esprimere parere favorevole all'introduzione di disposizioni «nuove», cioè aventi contenuto diverso da quello del decreto (criterio, quest'ultimo, derogabile soltanto in presenza di un'espressa autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio). Il Governo non può nemmeno optare per la formula attenuata del «rimettersi», a meno che, in conformità all'ipotesi di deroga dianzi indicata, non intervenga, anche in questo caso, una specifica autorizzazione della Presidenza del Consiglio.

Il Dipartimento è intervenuto in merito ad un problema più volte sollevato, sia in sede parlamentare sia in ambito governativo, con riguardo al processo di formazione delle decisioni di finanza pubblica. In tale contesto era stato ripetutamente eccepito il verificarsi di ipotesi in cui gli accantonamenti occorrenti a far fronte agli impegni di spesa relativi a progetti di legge in corso di esame da parte del Parlamento venivano distolti dalla loro destinazione e utilizzati a copertura di altri impegni sopravvenuti. Al fine di evitare che lo storno di risorse finanziarie finisse per ingenerare confusione o per turbare il normale andamento della gestione finanziaria, il ministro per i rapporti con il Parlamento ⁽⁹⁾ ha richiamato l'attenzione di tutti i ministri sulla necessità di garantire in questi casi una preventiva intesa con il Ministero del tesoro, o, in mancanza di quest'ultima, di attivare la procedura di coordinamento con il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.

Una menzione particolare merita la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 23 marzo 1991, con la quale si richiede l'autorizzazione della Presidenza, in base alla normale procedura di coordinamento alla quale si è già accennato, sentito il Ministero del tesoro,

per la presentazione di emendamenti a progetti di legge in corso di esame da parte delle Camere la cui copertura sia posta a carico dei fondi speciali del bilancio dello Stato ai fini dell'utilizzazione dei relativi accantonamenti per provvedimenti legislativi.

Il Dipartimento svolge un'attenta e vigile attività di analisi al fine di garantire la concreta attuazione delle direttive contenute in circolari quali quelle citate e, qualora accerti deroghe alla procedura di coordinamento, richiama l'attenzione del ministro interessato. Resta in ogni caso salva la facoltà del ministro di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri, soprattutto quando si tratti di provvedimenti di particolare rilievo politico.

b) Relazione tecnica e verifica tecnica della quantificazione degli oneri

Le Commissioni bilancio e le commissioni parlamentari di merito possono chiedere al Governo una verifica tecnica della quantificazione degli oneri recati da tutte le disposizioni legislative al loro esame, quale che ne sia l'origine (progetti di legge di iniziativa popolare e parlamentare, emendamenti parlamentari). Tali richieste «vanno immediatamente trasmesse al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che cura la tempestiva esecuzione degli adempimenti dovuti» ⁽¹⁰⁾.

Il Governo, dal canto suo, ha l'obbligo di accompagnare con una propria *Relazione tecnica* sulla quantificazione degli oneri tutti i disegni di legge e gli emendamenti presentati che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate. Le modalità cui deve conformarsi il processo di formazione delle diverse espressioni di iniziativa legislativa destinate a produrre effetti sulla finanza pubblica, ai fini di un adempimento sostanziale all'obbligo di copertura previsto dall'articolo 81 della Costituzione, ricevono in tal modo una verifica ed un'attuazione puntuali.

Per quanto riguarda, in particolare, la presentazione di disegni di legge o di emendamenti a disegni e proposte di legge in corso di esame parlamentare, i ministeri interessati devono quindi trasmettere tempestivamente al ministro per i rapporti con il Parlamento il relativo testo, corredato dalla relazione tecnica, positivamente verificata dal ministro del tesoro, quando le disposizioni proposte o gli emendamenti comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzione di entrate. Il Dipartimento provvede ad informare l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio e, sulla base degli accertamenti espletati anche ai fini del necessario coordinamento, esprime al ministero proponente l'eventuale assenso all'ulteriore corso delle disposizioni e degli emendamenti.

Il Dipartimento, nel momento in cui riceve la richiesta di verifica tecnica, provvede anzitutto ad individuare il ministero od i ministeri competenti *ratione materiae*, invitandoli ad eseguire la verifica tecnica. Il ministero interessato, redatta una specifica relazione, provvede a trasmetterla al Dipartimento; la relazione è debitamente verificata dal Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato) ai fini del successivo inoltrato da parte del ministro per i rapporti con il Parlamento all'organo parlamentare richiedente.

Per quanto riguarda i tempi di trasmissione, va rilevato che le amministrazioni sono tenute a corrispondere sempre con tempestività alle richieste di relazione tecnica, rispettando il termine massimo di trenta giorni attualmente previsto dal Regolamento del Senato ⁽¹⁾ e modulando, pur in assenza di esplicita codificazione, un analogo criterio di speditezza per le richieste provenienti dall'altro ramo del Parlamento.

La circolare del ministro per i rapporti con il Parlamento del 30 gennaio 1990, n. 3176/MRP/A-3, nel ribadire la necessità, nell'ambito di un corretto e proficuo rapporto Governo-Parlamento, di una tempestiva rispondenza alle richieste avanzate dalle commissioni parlamentari, ha invitato tutti i ministri a voler disporre affinché le rispettive amministrazioni provvedano con la massima speditezza possibile agli adempimenti di competenza, segnalando al Dipartimento gli ostacoli eventualmente insorti. Tale iniziativa ha trovato particolare rispondenza presso il ministro del tesoro che, con lettera del 16 febbraio successivo, ha comunicato di aver provveduto ad indicare agli uffici competenti per la verifica delle relazioni tecniche precisi criteri di comportamento, volti ad assicurare che l'esame delle relazioni stesse sia completato entro cinque giorni dal loro ricevimento.

i) Compiti relativi all'assegnazione ed al trasferimento di progetti di legge in sede legislativa, nonché alla richiesta di rimessione all'Assemblea.

L'articolo 92 del Regolamento della Camera prevede un'apposita procedura per l'assegnazione a commissioni in sede legislativa di un progetto di legge qualora quest'ultimo «riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale». Quando ricorra tale presupposto, «il Presidente può proporre alla Camera che il progetto sia assegnato a una Commissione permanente o speciale, in sede legislativa, per l'esame e l'approvazione. La proposta è iscritta all'ordine del giorno della seduta successiva; se vi è opposizione, la Camera, sentiti un oratore contro e uno a favore, vota per alzata di mano. Alla votazione non si fa luogo e il progetto è assegnato in sede referente se l'opposizione è fatta dal Governo o da un decimo dei componenti la Camera...».

Al Senato, l'assegnazione in sede deliberante rientra tra i poteri del Presidente, il quale si limita a comunicare all'Assemblea la propria inappellabile decisione. Stabilisce, infatti, l'articolo 35, comma 1, del Regolamento del Senato che «il Presidente può assegnare, dandone comunicazione al Senato, singoli disegni di legge alla deliberazione delle stesse Commissioni permanenti che sarebbero competenti a riferire all'Assemblea, o di Commissioni speciali».

Accanto alle ipotesi di assegnazione in sede legislativa vanno considerate quelle di rimessione in Assemblea. I regolamenti di entrambe le Camere prevedono infatti la possibilità che il progetto o il disegno di legge venga rimesso all'Assemblea quando lo richiedano o il Governo o un decimo dei deputati (oppure un decimo dei componenti del Senato) o anche un quinto dei componenti della commissione.

Con riferimento ad entrambe le ipotesi dianzi descritte, il ministro per i rapporti con il Parlamento esercita importanti funzioni, al cui svolgimento è delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in base alla lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 400 del 1988 e del comma 5 dell'articolo 14 del regolamento interno del Consiglio dei ministri. In particolare, al ministro è demandata l'espressione dell'assenso o del diniego del Governo al mutamento di sede, previ contatti con i singoli ministeri interessati (che sono formalmente interpellati) e comunque con il Ministero del tesoro, qualora dal provvedimento derivino oneri a carico del bilancio dello Stato. A tale riguardo assume particolare rilievo la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 10.3.1/77-7237 del 21 novembre 1989, ai sensi della quale i ministeri competenti per materia, qualora con riguardo a disegni di legge governativi o a proposte di legge di iniziativa non governativa pendenti presso le commissioni parlamentari ravvisino la necessità di richiedere la rimessione all'Assemblea, sono invitati a formulare una richiesta motivata in tal senso al ministro per i rapporti con il Parlamento, affinché questi se ne renda interprete presso i competenti organi delle Camere, «salvo casi di eccezionale urgenza da valutare in sede parlamentare, sotto la sua responsabilità, dal ministro che segue l'esame dei provvedimenti». Nella prassi si sono riscontrate rare ipotesi di atteggiamenti assunti da singoli ministri in contrasto con le direttive contenute nella menzionata circolare della Presidenza del Consiglio. In tutti questi casi il ministro per i rapporti con il Parlamento ha provveduto a richiamare l'attenzione del ministro titolare del dicastero il cui rappresentante aveva disatteso le direttive stesse sull'anomalia verificatasi, invitandolo a vigilare affinché il rispetto delle direttive impartite fosse puntualmente assicurato.

Analoga procedura può essere adottata nelle ipotesi in cui si manifesti presso le competenti commissioni della Camera e del Senato la necessità di esprimere la posizione del Governo sulla richiesta inversa di trasferimento alla sede deliberante di progetti di legge, ovviamente in presenza delle condizioni stabilite rispettivamente dai regolamenti dei due rami del Parlamento.

Sempre in base alla citata circolare, è prevista una particolare forma di comunicazione alla Presidenza delle Camere, nel senso di informare che l'assenso del Governo al trasferimento in sede deliberante di testi legislativi sarà comunicato dal ministro per i rapporti con il Parlamento alla competente commissione parlamentare. I rappresentanti del Governo presenti nelle sedute nelle quali sono deliberate richieste di trasferimento di sede, di regola, si riservano di comunicare la valutazione del Governo. Tale valutazione dovrà essere rinnovata anche nel corso dell'esame in sede legislativa in presenza di nuovi testi o di modifiche rilevanti, con particolare riferimento alla copertura finanziaria ed alla introduzione di disposizioni che coinvolgano la responsabilità di diversi dicasteri. In tutti questi casi il parere del rappresentante del Governo sui nuovi testi non potrà essere favorevole, neppure nella forma di rimettersi alla commissione, a meno che non sia intervenuta esplicita autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio per il tramite del ministro per i rapporti con il Parlamento. In particolare, il ministro del tesoro, per ragioni attinenti alla copertura finanziaria, potrà sempre richiedere per iscritto al ministro per i rapporti con il Parlamento la revoca dell'assenso alla sede legislativa. In caso di disaccordo con i ministri, la questione è sottoposta alla Presidenza del Consiglio, che assume la decisione definitiva nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Note

N.B.: In mancanza di specifiche elaborazioni in materia, gran parte delle informazioni relative allo svolgimento dei compiti e delle funzioni del ministro e del Dipartimento è stata acquisita nel corso di una serie di colloqui intrattenuti con i funzionari del Dipartimento.

(¹) G. BERTOLINI, «Governo e deliberazione parlamentare», in *Rassegna parlamentare*, 1991, n. 4.

(²) A. MASSAI, *Dentro il Parlamento*, Il Sole 24 Ore Libri, 1992, p. 79.

(³) A. FORNI, «Il ministro per i rapporti con il Parlamento», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* a cura della Camera dei deputati, 1986, n. 3, p. 185.

(⁴) P. ARMAROLI, in una nota pubblicata da *Il Tempo*, 20 maggio 1985.

(⁵) A. MASSAI, *op. cit.*, p. 79.

(⁶) A. MASSAI, *op. cit.*, p. 79.

(⁷) Artt. 135 Regolamento Camera e 151 Regolamento Senato.

(⁸) Artt. 135-*bis* Regolamento Camera e 151-*bis* Regolamento Senato.

(⁹) Circolare 3 agosto 1990, n. MRP/1/3552/R-O.

(¹⁰) Circolare del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri del 21 novembre 1988, n. 10.3.1/77-7237.

(¹¹) Art. 76-*bis* Regolamento Senato.