

L'ATTIVITÀ «REFERENTE»
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE
DELLA LEGGE

di Giovanni BERTOLINI (*)

1. Che il Parlamento (per disposizione della Costituzione) non possa discutere e deliberare in Assemblea, in ordine ai disegni di legge, senza un previo «esame» in Commissione è di comune conoscenza. Meno noto è, forse, che sui compiti e sui fini di questo esame di Commissione il testo costituzionale non va oltre l'enunciazione di pochi indirizzi-base, rinunciando (a ragion veduta) a più specifiche prescrizioni.

La Costituzione infatti è estremamente ellittica nel trattare quella attività che, in tempi posteriori alla emanazione della Carta fondamentale, è stata denominata «referente».

Stabilisce l'articolo 72, primo comma, della Costituzione che «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo Regolamento, esaminato da una Commissione». Il disposto costituzionale circa la sede referente è tutto racchiuso in queste parole, che recano un obbligo (l'esame previo) e un rinvio (alla disciplina regolamentare).

Neanche i regolamenti parlamentari richiamati al riguardo dalla Costituzione abbondano di disposizioni, sebbene i regolamenti approvati nel 1971 risultino meno reticenti di quelli prima vigenti. Le norme regolamentari infatti sono sempre dirette a definire piuttosto gli aspetti procedurali che non gli aspetti sostanziali di questo compito di *esame*. Gli aspetti sostanziali restano affidati — più di quanto non si dica — alle fonti non scritte (consuetudini, usi, prassi) e all'opera dell'interprete.

(*) Vice Segretario Generale del Senato.

2. L'espressione «riferire» (da cui prende il nome la sede in esame) e i lemmi corrispondenti — «relazione», «relatore» — egemonizzano le norme regolamentari che disciplinano la sede referente (Reg. Cam., artt. 22, 3°; 72, 1°; 79, 2° e 5°; 80, 1°; 104, 2°; 107, 3°; 123, 1°; 124, 3°; Reg. Sen., artt. 28; 43, 3° e 4°; 44; 77, 2°; 79, 2°; 80, 3° e 5°; 103, 4°; 123, 1°; 137, 2°). Non sono però le uniche attinenti alla sede in questione. Accanto ad esse, compaiono altri termini ancora più differenziati come «discutere» (Reg. Cam., artt. 77, 2°; 79, 1°; Reg. Sen., artt. 43, 1° e 2°; 51, 1°); «esaminare» (Reg. Cam., artt. 76, 3°; 77, 1°; 79, 2° e 3°; 99, 1°, 103, 1°; Reg. Sen., artt. 79, 1°; 123, 1°); «pronunciare» (Reg. Cam., art. 86, 7°; Reg. Sen., artt. 34, 1°; 100, 9°).

Sono più rare espressioni maggiormente significative come quelle che compaiono in riferimento al «testo legislativo», agli «emendamenti», alle «proposte» (Reg. Sen., art. 103, 4°).

Quanto al testo legislativo, risulta, direttamente o indirettamente connesso alla funzione di riferire, un compito di redazione di testi o di fare «proposte» relative al testo legislativo presentato (v. Reg. Cam., artt. 79, 3° e 6°; 123, 1°; Reg. Sen., artt. 43, 2°; 44, 3°; 78, 6°; 128, 2°).

Infatti, il regolamento del Senato prevede che la Commissione possa nominare un Comitato al quale «affidare la redazione definitiva del testo del disegno di legge» (art. 43, 2°), ed inoltre che, scaduto il termine per riferire, il disegno di legge venga preso in considerazione per essere discusso dall'Assemblea «anche senza relazione, nel testo del proponente» (art. 44, 3°).

Parallelamente il regolamento della Camera prevede analoga facoltà di nomina, da parte della Commissione, di un Comitato ristretto, al quale affidare «la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli» (art. 79, 1°); e lo stesso regolamento prevede la facoltà, da parte della Commissione, di «proporre all'Assemblea che si discuta sul testo del proponente, adottandone la relazione» (art. 79, 6°).

Quanto alla trattazione di emendamenti, ai fini della loro successiva discussione in Assemblea, stabiliscono ancora una connessione con la funzione di riferire talune norme specifiche di entrambi i regolamenti.

Prevede il regolamento del Senato che, in sede referente, alla discussione degli articoli la Commissione proceda «quando siano stati presentati emendamenti» (art. 43, 2°); ed inoltre che il Presi-

dente del Senato, in Assemblea, possa accantonare la discussione e rinviare alla competente Commissione singoli articoli di un disegno di legge ed i «relativi emendamenti» (art. 100, 11°).

È stato disposto, nello stesso regolamento del Senato, uno specifico trattamento per gli emendamenti al disegno di legge finanziaria e a quello di approvazione del bilancio dello Stato, i quali debbono essere presentati alla 5.a Commissione permanente o alle altre Commissioni competenti per materia, con la precisazione, che se queste ultime li accolgono, «essi vengono trasmessi, come proposta della Commissione, alla 5.a Commissione permanente, la quale, nel caso di rigetto, deve farne menzione nella sua relazione» (art. 128, 1° e 2°). Analogamente il regolamento della Camera (art. 121).

Inoltre, il regolamento della Camera prescrive, in via generale, per tutti i disegni di legge, che «gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti siano, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni», in sede referente.

Quanto agli emendamenti, in riferimento alla funzione referente i regolamenti attribuiscono alla Commissione la facoltà di presentare emendamenti all'Assemblea (Reg. Sen., artt. 78, 6°; 100, 6°; Reg. Cam., art. 86, 6°).

Infine fra i compiti della Commissione «referente» i regolamenti inseriscono anche quello di «sostenere» la discussione in Assemblea sui disegni di legge e di pronunciarsi, davanti ad essa, sui relativi emendamenti (Reg. Sen., artt. 43, 5°; 95, 5°; 100, 9°; Reg. Cam., artt. 79, 4°; 86, 6°).

Per completare il quadro può essere ricordato anche lo specifico compito, che i regolamenti parlamentari attribuiscono alle Commissioni in settori non sempre legislativi, di presentare all'Assemblea proprie conclusioni e proposte (Reg. Cam., artt. 79, 3°; 86, 3°, 5° e 7°; 90, 1°; 104, 3°; 121, 2°; Reg. Sen., artt. 50, 1°; 100, 10°; 103, 2°).

3. Dalle disposizioni dei regolamenti risulta dunque che i compiti connessi alla funzione di riferire non si esauriscono in quel puro e semplice *esame* di cui sembra parlare la Costituzione, e cioè (come è stato anche detto) nello «studiare, istruire, preparare la discussione» che deve svolgersi innanzi all'Assemblea. Essi comprendono qualcosa di più. Comprendono «pronunce» e «conclusioni» della Commissione; e, più specificamente, comprendono un'at-

tività di redazione del testo «definitivo»; di formulazione di proposte circa il testo da adottare; di trattazione degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi; conferiscono la facoltà di proporre emendamenti in Assemblea, il potere di esprimere il parere sugli emendamenti in votazione, e, più in generale, il compito di «sostenere la discussione in Assemblea».

Così, stando alla fonte regolamentare (la sola che parli di funzione o attività di «riferire»).

Ma anche la fonte regolamentare appare scarsa di indicazioni. In realtà, anche i regolamenti parlamentari, nel disciplinare questa attività delle Commissioni, compiono solo un primo passo nel cammino della specificazione della nozione indifferenziata («esame») data dalla Costituzione.

Nel silenzio (o quasi) della Costituzione, e di fronte alla reticenza degli stessi regolamenti, occorre dunque far capo alla fonte usuaria, alla prassi, per meglio comprendere la portata dell'attività referente nella sua interezza.

A questo fine preziose indicazioni sono desumibili proprio dai documenti scritti della procedura (gli «atti parlamentari») e, in primo luogo, dall'atto parlamentare «relazione della Commissione», che è l'atto conclusivo dell'attività di riferire.

Dalla struttura di questo, sarà infatti possibile avere elementi per comprendere i reali contenuti dell'attività di riferire o, meglio, quelli immanenti ai suoi profili procedurali e di rito, radicati e consolidati dalla prassi e dagli usi.

4. Il Senato e la Camera redigono e «stampano» un largo numero di atti di diversa specie riguardanti i procedimenti parlamentari, legislativi e non legislativi. Tali *stampati* (o *documenti*) hanno vari fini.

Alcuni sono diretti alla instaurazione e allo svolgimento del procedimento o di singole sue fasi; altri ne documentano l'esito, o documentano l'esito di singole sue fasi; altri ancora attendono al lavoro collegiale (la «seduta») dei vari organi e articolazioni della «istituzione complessa» Senato o Camera.

Si tratta di documenti diversi, per natura e per valore; possono derivare da sedi e soggetti tanto interni quanto esterni al Parlamento (senza per questo cessare di essere «parlamentari»); possono derivare da atti di impulso procedurale di singoli senatori, o di organi o articolazioni senatorie o camerale. Ma possono derivare

anche da atti di impulso non parlamentare (il Presidente della Repubblica; il governo e suoi organi ausiliari e i singoli ministri; enti, territoriali e non; singoli cittadini).

Possono attestare (certificare) deliberazioni collegiali; possono essere (e non essere) strumenti documentali, redatti di ufficio. Tutto questo possono essere, ma sono sempre «atti parlamentari» in quanto acquisiti formalmente dalla Camera o dal Senato, e valutati idonei a instaurare un procedimento, ovvero a entrare a farne parte, ovvero ancora a dare impulso ad un procedimento instaurato, o ad una fase di esso; o, in generale, a produrre conoscenze che interessino in misura diversa l'attività parlamentare.

Oppure sono «parlamentari» in quanto espressione di volontà di organo parlamentare, e come tali hanno effetti di vario tipo in ordine alle procedure da instaurare o già instaurate.

Gli atti parlamentari a stampa sono convenzionalmente distinti in tre grandi categorie: gli *stampati*, i *documenti* e i *resoconti* (stenografici e sommari).

Gli *stampati* attengono all'attività legislativa e comprendono atti di promozione (i «disegni di legge» o le «proposte di legge») o atti di impulso procedurale («relazione della Commissione», «testo degli articoli» proposto da Commissione).

I *documenti* appartengono invece all'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo.

I due gruppi si distinguono, sul piano della catalogazione, perché i primi sono repertoriati con numero arabo, e i secondi con numero romano.

I *resoconti* hanno numerazione a sè (in ragione della singola seduta, di Commissione o di Assemblea, cui si riferiscono).

In dipendenza della loro natura, gli atti parlamentari si possono distinguere a seconda che siano: (a) diretti alla instaurazione (promozione) di un procedimento; (b) relativi a fasi intermedie di un procedimento, conclusivi di una fase e di impulso della fase successiva; (c) relativi ad esito conclusivo di un procedimento; (d) relativi a lavori collegiali di Commissione o di Assemblea.

Sono diretti alla instaurazione del procedimento legislativo il *disegno* (o proposta) *di legge*, ordinaria o costituzionale, senza distinzione di iniziative; i documenti di bilancio; le *relazioni* o *proposte* predisposte di proprio impulso dalle Commissioni.

Sono relativi a fasi intermedie del procedimento: la *relazione* di

Commissione su disegno di legge (esaminato in sede referente); la *relazione e il testo degli articoli* approvato dalla Commissione in sede redigente; la *relazione di minoranza*; il fascicolo degli emendamenti; la *relazione* di Commissione su risoluzione rimessa all'Assemblea.

Riguardano l'esito conclusivo del procedimento: il *messaggio legislativo*, la *risoluzione* approvata in Commissione, il *documento conclusivo* di indagine conoscitiva, il *parere* espresso da Commissione su atti di alta amministrazione (quest'ultimo, non redatto a stampa).

Riguardano i lavori collegiali: *l'ordine del giorno* per le sedute di Assemblea e di Commissione; i *resoconti* (sommario e stenografico) delle sedute di Assemblea o di Commissione; il *processo verbale* delle sedute (quest'ultimo, non redatto a stampa).

Gli stampati parlamentari possono essere classificati anche sotto altri profili che qui non interessa prendere in considerazione.

5. Al procedimento legislativo appartengono due stampati: «il disegno di legge» (in quanto atto di promozione del procedimento) e la «relazione della Commissione» (in quanto atto di impulso procedurale).

5.1. Lo stampato «disegno di legge» appartiene alla categoria degli atti «parlamentari», non in quanto atto documentativo di volontà parlamentare, o anche di una sola Camera o di un suo organo, ma in quanto atto ricevuto dal Parlamento e dichiarato idoneo ad instaurare un procedimento parlamentare e, per questo motivo, stampato e pubblicato dalla Camera o dal Senato.

Lo stampato consta di tre parti: (a) la intestazione (per così dire, la «copertina»), redatta a cura degli uffici, con la indicazione della Camera innanzi a cui il disegno di legge è presentato, il suo numero progressivo, il titolo, e ogni altra annotazione relativa alle pregresse fasi procedurali del provvedimento; (b) la relazione del proponente e (c) il testo del disegno di legge. Possono seguire annessi o allegati di varia natura.

La relazione del proponente — parte essenziale dell'atto, conformemente ad usi non derogati se non in casi eccezionali (comunque rarissimi) e limitati ad iniziative non governative né parlamentari, — chiarisce la portata del provvedimento in ogni sua parte identifi-

cando, in modo più o meno analitico e diffuso, le motivazioni, il contenuto, i criteri informativi del provvedimento proposto.

Sul testo degli articoli è inutile dare chiarimenti particolari.

5.2. Lo stampato «relazione della Commissione» appartiene alla categoria degli atti che si definiscono «parlamentari» in quanto espressione di volontà di un organo camerale, la Commissione, la quale con tale atto presenta all'Assemblea non solo una «relazione» (con l'illustrazione del disegno di legge su cui essa riferisce) ma anche un testo normativo, dalla Commissione stessa predisposto a modifica o addirittura in sostituzione di quello del proponente.

Quindi la relazione della Commissione non si discosta, al di là del suo nome, dallo schema redazionale dello stampato «disegno di legge».

Lo stampato «relazione della Commissione», infatti, si compone a sua volta di tre parti: l'intestazione, la relazione (e gli eventuali pareri espressi da altre Commissioni consultate), la parte normativa.

In che cosa consiste questa parte normativa? Del solo testo del proponente, se la Commissione non propone ad esso modificazioni; oppure del testo del proponente e del testo della Commissione, affiancati, se la Commissione propone modificazioni.

5.3. Accanto alla relazione della Commissione è previsto un altro parallelo atto parlamentare, ugualmente proveniente dalla Commissione: la «relazione di minoranza».

Si tratta di un atto definito *parlamentare* non in quanto esprima una volontà collegiale di organo parlamentare, ma in quanto atto del procedimento, espressamente previsto dal Regolamento.

Lo stampato si compone di due parti: la intestazione e la relazione. Nell'atto «relazione di minoranza» non compare la terza parte, quella normativa, in quanto un «testo proposto dalla minoranza» non è previsto. Le proposte della minoranza riguardanti la parte normativa del disegno di legge formano non un testo organico ma singoli emendamenti. E gli emendamenti vengono stampati e pubblicati, in un distinto apposito fascicolo, insieme a tutti gli altri emendamenti, senza distinzione se provenienti da componenti della Commissione o senatori ad essa esterni, se di maggioranza o di minoranza.

5.4. La relazione di minoranza — si è detto — è una relazione senza testo normativo. Ma vi è anche il caso di un testo normativo senza relazione (scritta): è il documento «testo degli articoli», che viene stampato quando la Commissione che sia autorizzata a riferire oralmente, abbia da proporre un proprio testo.

In altri termini, quando un testo della Commissione vi è, esso non è mai affidato alla forma orale, e comporta sempre la pubblicazione di uno stampato, che ha la stessa natura dello stampato «relazione», di cui costituisce una variante. Allo stampato «testo degli articoli» proposto dalla Commissione si applicano tutti i criteri seguiti per lo stampato «relazione», salvo gli adattamenti dovuti alla mancanza, appunto, della relazione scritta.

6.1. Di relazioni a disegni di legge, dunque, il diritto parlamentare conosce due specie fondamentali: la relazione, presentata dallo stesso proponente del disegno di legge all'atto della instaurazione del procedimento, e la relazione della Commissione, che costituisce l'esito procedurale della fase di esame in sede referente del disegno di legge.

Quella del proponente, quindi, è la «prima» relazione che accompagna il disegno di legge in Parlamento, e non è una relazione «parlamentare» nel senso sopra precisato.

Parlamentare, sotto ogni profilo, è invece la relazione della Commissione, il documento attraverso il quale viene resa nota l'attività di «esame» svolta dalla Commissione e vengono formalizzate le relative conclusioni; l'atto conclusivo, qualificato, della sede referente di Commissione: sede connessa alla competenza storicamente originaria (sino al 1939 unica), quella di riferire delle Commissioni parlamentari, competenza, dopo il 1948, definita «referente» appunto per una associazione semantica al documento (atto procedurale) che ne costituisce l'atto conclusivo e caratterizzante.

La relazione della Commissione è quindi innanzitutto un atto di «pubblicità-notizia».

Ma oltre ad essere atto di pubblicità, la relazione della Commissione assolve anche ad altre due funzioni procedurali, di direzione materiale e di impulso procedurale, nei confronti dell'ulteriore corso del provvedimento.

6.2. La relazione compendia i risultati dell'esame di Commissione riguardo al merito (materia da deliberare) fornendo le ragioni

della proposta di approvazione o di reiezione e, in caso di approvazione, dell'approvazione di quale testo. Si tratta di ragioni che costituiscono altrettante «istruzioni», cioè direttive, per l'esame di merito in Assemblea.

Quindi l'atto del quale si tratta fornisce conoscenze e dà istruzioni col mezzo procedurale del riferire.

Per l'esercizio della funzione di «direzione materiale» (connessa alle suddette istruzioni) le Commissioni, specie dopo il 1971, dispongono di molteplici possibilità di studio e di acquisizione delle conoscenze precedentemente ad esse proceduralmente negate.

Esse infatti, utilizzando procedure tipiche, possono esercitare attività rivolte all'acquisizione di notizie, informazioni e dati presso la Pubblica amministrazione, enti e istituti specializzati, i diretti interessati al provvedimento, e in generale la cosiddetta «società civile» (cioè, tutti).

Sono poteri funzionali all'arricchimento delle conoscenze intorno alla materia in generale, alla *causa petendi* e al *petitum* in particolare, e quindi rivolti alla formazione di un convincimento riguardo ad esso.

Questo aspetto dell'approfondimento delle conoscenze, il più noto della funzione referente, è quello su cui maggiormente si sofferma la letteratura, sotto la suggestione, si direbbe, della stessa Carta costituzionale che, appunto, parla di «esame».

Tuttavia un tale *esame* in senso stretto (come è stato notato dai più attenti osservatori) non solo non esaurisce i compiti della Commissione, ma è ordinato soprattutto alla formazione di «conclusioni» circa l'ulteriore corso dell'iniziativa legislativa, da chiunque essa sia stata esercitata.

Senza tali «conclusioni» il lavoro preparatorio delle Commissioni rischierebbe di risolversi in uno studio accademico o di scuola, e non in un atto che si inserisce attivamente nella dinamica del procedimento.

In realtà, anche se l'ingannevole denominazione «referente» attribuita alla sede dalla quale l'attività promana, non meno della parola «esame» usata dalla Costituzione, potrebbe indurre in tale errore, sono proprio le «conclusioni» che qualificano la natura della relazione della Commissione. Ebbene tali «conclusioni» — come si è detto — assumono la forma non di semplici emendamenti e nemmeno di mere indicazioni o istruzioni per l'Assemblea, ma di proposta normativa organica, cioè «redatta in articoli»: costitui-

scono insomma il testo (disegno di legge) proposto dalla Commissione.

E il «testo proposto dalla Commissione» è parte costitutiva dell'atto parlamentare denominato «relazione» della Commissione, così come, per converso, la relazione del proponente è parte essenziale dell'atto denominato «disegno» o «proposta» di legge.

Curiosamente, in queste denominazioni («disegno di legge», «relazione»), tali due parti costitutive entrambe di ciascuno dei due atti, vengono messe in luce o oscurate, secondo uno schema a chiasma, che può, in entrambi i casi, trarre in inganno.

L'attività di riferire si compendia dunque in questo «testo», in forza del quale la Commissione, non tanto si colloca accanto al proponente originario dell'*iter* legislativo, quanto si inserisce fra proponente e Assemblea.

Certo, anche le conclusioni della Commissione — il testo da essa proposto; la proposta pura e semplice di accogliere il disegno di legge nel testo del proponente, magari con le stesse motivazioni; ovvero la proposta di respingerlo, o di considerarlo «assorbito» o «unificato» in altro testo, della Commissione o non — hanno appunto il valore di proposta, e sulla proposta della Commissione l'Assemblea è libera di decidere.

Tuttavia si tratta di una proposta formulata da Commissione parlamentare competente: una sede istituzionalmente ordinata a dare effettivo impulso al procedimento (che l'iniziativa semplicemente instaura), e strutturata in modo tale da anticipare e dirigere gli orientamenti dell'Assemblea, per essere politicamente la riproduzione in scala delle varie forze presenti in Assemblea e per comprendere, sotto il profilo delle competenze, i componenti dell'Assemblea specializzati nella materia.

Insomma le proposte della Commissione si qualificano per essere in misura ragionevole preordinate ad anticipare e destinate a indirizzare sotto il profilo materiale (cioè sotto il profilo del contenuto dell'atto legislativo) le successive decisioni di Assemblea.

In questo modo, dunque, l'iniziativa legislativa (governativa, parlamentare, popolare, regionale, del CNEL), attraverso la Commissione in sede referente, viene sottratta al dominio del proponente, sia quanto ai rapporti da regolare, sia quanto al *petitum*, sia quanto alle motivazioni, e fatta propria, con prime discrezionali decisioni del legislatore, da un qualificato organo parlamentare.

In qualche misura, attraverso la funzione di riferire, l'iniziativa del proponente (atto di impulso originario) viene oscurata, se non addirittura esce di scena: subentrano l'iniziativa e l'atto di impulso della Commissione. Subentra la Commissione «referente», organo qualificato della Camera e del Senato.

6.3. Il fatto che, come esito del lavoro preparatorio di Commissione, vi siano le conclusioni della Commissione e, di norma, un testo (parlamentare) sostitutivo di quello del proponente, non è una curiosità storica, né un retaggio ottocentesco, né un'anomalia giuridica. È la prima manifestazione formale (giuridica) della «sovranità» (autonomia) della decisione parlamentare e, politicamente, la prima espressione collegiale della volontà (della maggioranza) camerale, con tutta la caratterizzazione dell'ampiezza dei poteri parlamentari rispetto al potere d'iniziativa: ampiezza connessa alla competenza «generale» del Parlamento, che non è vincolato alle richieste dei proponenti.

Nel procedimento legislativo infatti non trova applicazione il principio proprio, per esempio, del processo privato, dominato dai criteri della disponibilità delle parti, della corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

L'applicazione di tali principi al procedimento legislativo metterebbe il legislatore «sovrano» nella condizione di dover deliberare entro i limiti segnati, con il loro progetto, dai titolari dell'iniziativa. Agli iniziatori del procedimento legislativo, l'ordinamento attribuisce invece solo poteri di promozione dell'*iter*: una volta che questo sia stato promosso innanzi ad una Camera, il proponente come tale (con la sola deroga dell'iniziativa governativa), non è dotato nei suoi confronti di alcun potere, tanto meno monopolistico. Il corso del procedimento viene sottratto al suo dominio ed affidato alla disponibilità del legislatore in senso proprio, nelle sue varie articolazioni, non solo quanto ai suoi aspetti formali (avanzamento) ma anche e soprattutto quanto ai suoi aspetti materiali (contenuti).

Il procedimento legislativo è retto, per così dire, da un principio di ufficialità, e la sede referente è la sede nella quale l'iniziativa (che può essere ed è in larga misura atto esterno al Parlamento) viene sostituita da una prima manifestazione dell'autonoma volontà del corpo legislativo, che riguardo ad essa ha ogni potere di decisione.

6.4. Terzo aspetto sotto il quale la relazione si qualifica è quello di costituire un atto di impulso procedurale.

Con l'inserirsi nella serie stabilita degli atti della procedura, la relazione adempie, certo, alla funzione di compendiare l'esito della fase di esame preliminare costituzionalmente richiesta, e di indicare i contenuti da dare al provvedimento, esponendone le motivazioni, ma adempie anche alla funzione di costituire l'atto necessario per dare inizio alla fase successiva, quella della discussione e deliberazione di Assemblea.

Sotto questo terzo profilo dell'attività referente, alla Commissione è attribuita un'importante funzione: quella di agire da griglia rispetto alle innumerevoli iniziative che vengono presentate alle Camere.

Se il proponente instaura, è la Commissione che dà corso al procedimento, esercitando un potere che è più noto per il suo rovescio, quello conosciuto come «insabbiamento» o come «ostruzionismo di maggioranza».

Invero, vi è chi sostiene che le Camere abbiano un obbligo di pronuncia rispetto a tutti i progetti presentati. Ma al di là dell'eloquente linguaggio di una prassi costante che consacra quanto detto in senso contrario, stando anche ai lavori preparatori risulta che la volontà del costituente, se mai, fu esattamente opposta. Il silenzio-rigetto venne indicato infatti dal costituente come «uno dei modi di chiara manifestazione di dissenso», oltretutto «tipicamente parlamentare».

E coerentemente il costituente respinse, in Sottocommissione II, il progettato articolo 27, inteso ad evitare «mancate deliberazioni» o ritardate deliberazioni parlamentari su progetti di legge che fossero già avallati dall'approvazione di una delle due Camere; e, in Assemblea plenaria, l'articolo 70 del progetto, indirettamente ispirato alla stessa logica, sulla base del seguente criterio (enunciato dal deputato Fabbri) a motivazione dell'opportunità del silenzio-rifiuto: «il solo fatto che un progetto di legge sia stato presentato» non implica che esso «debba sboccare sempre in una conclusione positiva»; anzi «il fatto che il corso normale di un procedimento possa arrestarsi ad un punto morto e quindi non perfezionarsi, è un fenomeno costante nella vita parlamentare di tutti i Paesi democratici» (Ass. Cost., Atti, vol. VII, pagg. 1615 e 1635 e s.).

7. Queste funzioni dunque, di direzione materiale e di impulso procedurale, assieme a (ma più che) quelle di pubblicità-notizia sono assolte dall'atto procedurale «relazione» che esaurisce l'attività referente della Commissione nella sua sede.

E queste funzioni di direzione materiale e di impulso procedurale, vera sostanza dell'attività di riferire, caratterizzano i poteri delle Commissioni, e li caratterizzano, significativamente, non solo nella fase antecedente alla trattazione di Assemblea, ma anche nel corso di questa (come più avanti sarà esposto) e conferiscono alla Commissione che riferisce il ruolo di protagonista privilegiato del dibattito, accanto al governo, di fronte a tutti gli altri componenti dell'Assemblea.

Al descritto schema normativo procedurale i regolamenti parlamentari derogano in due soli casi: quello dell'iscrizione del disegno di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea, senza relazione, quando la Commissione non concluda l'esame nei termini (Reg. Sen., art. 44, 3° e 4°; Reg. Cam., art. 81, 4°), e quello dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, limitatamente al Senato, per i quali l'esame di Commissione si conclude bensì con una relazione e con emendamenti, ma non con la formazione di un testo (art. 78, comma 6, Reg. Sen., senza corrispondente nel Reg. Cam.).

La possibilità che l'Assemblea esamini un disegno di legge, nel testo del proponente, senza che la Commissione abbia concluso i propri lavori in sede referente, è norma introdotta nell'ordinamento parlamentare in funzione antiostuzionistica: appartiene ad epoca, storicamente datata, in cui non era ancora stata concepita la possibilità che i tempi per la discussione e la deliberazione potessero essere «contingentati».

Ora che tale meccanismo è stato adottato nei nostri regolamenti parlamentari, sia con la calendarizzazione, sia con l'esercizio dei poteri organizzatori a tal fine attribuiti ai Presidenti delle due Assemblee, la prescrizione è divenuta una misura di prima approssimazione, da utilizzare se mai nella sola ipotesi in cui la Commissione si riveli incapace di formarsi un proprio convincimento, restando invece rimedio estremo, se diretto a superare ostacoli ostruzionistici.

Caso diverso è quello dell'esame dei decreti-legge nelle Commissioni senatorie, per cui, non è prevista la presentazione all'Assemblea di un testo della Commissione.

In questo caso la Commissione esercita nella sua interezza le

proprie funzioni, e prima della discussione in Assemblea e nel corso della discussione in Assemblea; solo che, a base del dibattito di Assemblea, non viene adottato il testo della Commissione perché la presentazione di un tale testo viene esclusa dalla norma che obbliga la Commissione a presentare le proprie proposte solo sotto forma di emendamenti. Ciò per consentire al Presidente del Senato di esercitare il suo vaglio sulla proponibilità degli emendamenti per estraneità della materia (v. art. 97, Reg. Sen.) non solo per gli emendamenti dei singoli senatori, ma anche per le proposte della Commissione.

È un meccanismo che, nel suo insieme, oscura la qualità della Commissione nella sua funzione di pilota della discussione in Assemblea, indebolisce il principio dell'ufficialità del procedimento legislativo parlamentare, a favore di un certo monopolio del proponente (il governo o la Camera dei deputati) riguardo alla materia che deve essere oggetto del provvedimento, e comporta una doppia chiave di lettura dell'articolo 97, a seconda che si tratti di un disegno di legge di conversione di decreto-legge ovvero di un ordinario disegno di legge.

La norma sulla inammissibilità degli emendamenti per estraneità della materia, entrata nel regolamento del Senato nel 1971, ma appartenente da più di novant'anni all'ordinamento parlamentare italiano, ha il fine di assicurare un ordinato svolgimento della discussione ma soprattutto si caratterizza per essere una misura antiostuzionistica.

Quando la sua applicazione dovesse uscire da questi precisi ambiti, ed essere estesa anche ai disegni di legge ordinaria, finirebbe per indebolire il principio dell'indipendenza del legislatore rispetto all'atto di iniziativa del proponente.

In realtà, per delimitare gli ambiti di emendabilità del provvedimento di conversione, sarebbe stata preferibile una disposizione regolamentare di specie, con una esplicita estensione del potere presidenziale di verifica sulla proponibilità per tale ragione, anche al testo della Commissione (come praticato del resto alla Camera dei deputati, anche in assenza di una norma regolamentare in tal senso, sulla base di una pronuncia della Giunta per il regolamento).

8. Ulteriori precisazioni meritano i seguenti altri punti: la natura della relazione (della Commissione e di minoranza) nonché il ruolo della Commissione e del relatore in Assemblea.

Circa il contenuto della relazione, più che da regolamento o da usi, esso dipende da circostanze di fatto (come la natura dell'argomento, le qualità personali del relatore, dei componenti della Commissione e di quanti hanno preso parte a quei lavori). Ma l'aspetto di rilievo giuridico-politico che merita attenzione sono i rapporti fra Commissione e relatore.

Il contenuto della relazione, infatti, non è frutto di una elaborazione e di un voto formalmente collegiale, ma è opera personale del relatore il quale, per consuetudine non derogata nel campo del procedimento legislativo (a differenza di quello che accade per altri documenti aventi la stessa natura di relazione di Commissione, predisposti in sedi diverse da quella legislativa) provvede alla sua redazione, sulla base di un mandato di fiducia che la Commissione conferisce a conclusione della fase procedurale referente.

Può contribuire a chiarire quale sia la natura del rapporto, innanzitutto, fra relatore e Commissione, l'analisi di quell'altro atto procedurale, di genere prossimo ma avente differenze specifiche, che è la relazione di minoranza.

A questo riguardo, tenendo presente proprio l'esistenza della relazione di minoranza, si può subito anticipare che la figura del relatore «imparziale» il quale illustra «obiettivamente» dati raccolti, esame svolto, proposte formulate dalla Commissione, è estranea al nostro ordinamento, che prevede un relatore non mero portavoce della Commissione e di opinioni altrui ma, al contrario, esponente e rappresentante di una opinione determinata (quella di maggioranza) manifestatasi in Commissione, e ciò in coerenza con la natura della relazione che, sia nella parte normativa, sia nella parte illustrativa, è atto di direzione materiale cioè (per così dire) non «obiettivo» ma «orientato», e che è rivolto a sua volta ad orientare verso determinate soluzioni, a preferenza di altre.

Infatti, se si ritiene sempre ammissibile che una parte della Commissione non si riconosca nella relazione, tanto da poterne presentare una, propria, di minoranza, è segno che il relatore (di maggioranza) della Commissione non è estensore di un mero strumento di informazione, ma è parte attiva rispetto alle proposte della Commissione ed ha un suo ruolo correlato innanzi all'Assemblea: non solo espone le conclusioni della Commissione, ma anche le condivide, le difende e le sostiene, non aderendo alle dissenzienti opinioni di minoranza con cui si deve confrontare e che deve anzi confutare.

Il relatore parla per la Commissione, agisce per la Commissione, ma con il compito di orientare le decisioni del maggiore collegio, in conformità con i convincimenti formati in Commissione. E ciò egli fa in due modi: sia con la relazione scritta, sia con la partecipazione al dibattito.

Reciprocamente la relazione di minoranza.

Sono invero questi contenuti, diversi e opposti, che giustificano l'esistenza dei due distinti atti procedurali. Con questa differenza, per la relazione di minoranza: che questa — sebbene a sua volta atto intermedio della procedura, collocato fra fase di Commissione e fase di Assemblea — non solo non può essere fatta risalire alla Commissione come atto collegiale di questa, ma neppure costituisce atto di impulso quanto all'ulteriore fase della trattazione di Assemblea.

Atto avente natura collegiale è infatti solo quello che reca le conclusioni della (maggioranza della) Commissione, e sulla base di queste promuove l'ulteriore corso della procedura, così come il relatore «di maggioranza» è in realtà relatore della Commissione, per effetto della sua nomina collegiale, e sulla base di questa sostiene il dibattito in Assemblea.

Invece, la relazione di minoranza è atto di singoli componenti della Commissione (titolari o supplenti) e la sua presentazione non richiede altra partecipazione da parte del minore collegio, che una passiva acquisizione dell'annuncio (o preannuncio) di presentazione della (oltretutto possibilmente eventuale) relazione di minoranza.

Insomma, delle tre funzioni della relazione di Commissione — atto di pubblicità, atto di impulso procedurale, atto di direzione materiale — la relazione di minoranza possiede la prima, parte della seconda e non possiede la terza, al di là della normativa (ordinatoria) sui termini di cui all'articolo 79, comma 4°, del Regolamento della Camera.

9. La parte dispositiva della relazione riporta la semplice riproduzione del testo (o dei testi) dei proponenti del disegno di legge e, a fronte, il testo proposto dalla Commissione.

Da questi dati formali possono essere desunti due punti: il *primo* (già sottolineato) è che il testo proposto dalla Commissione è quello che costituisce la base della discussione degli articoli in Assemblea, anche se i testi dei proponenti non «escono» dal

procedimento e continuano a farne parte sino alla definitiva conclusione; il *secondo*: il testo della Commissione assume la forma del progetto redatto in articoli, e non assume quella dell'emendamento parziale neanche quando la Commissione proponga che molti o quasi tutti gli articoli del testo del proponente restino identici.

Al testo proposto dalla Commissione, che si sostituisce a quello del proponente sino al punto da escludere per esso l'applicazione delle norme sulla improponibilità per la estraneità della materia (al Senato), non si applica la normativa sulla oralità della relazione nel senso che, quando viene autorizzata la relazione orale, le proposte della Commissione continuano a non essere assimilate a semplici emendamenti ed assumono, anche in questo caso, la forma del progetto organico redatto in articoli ed avente la forma scritta, in modo che questo, anche fattualmente, possa assolvere al suo compito di testo-base per la discussione degli articoli.

In questo caso, le due parti della relazione — parte illustrativa, parte normativa — si scindono in modo esplicito, e la parte normativa balza in primo piano con la sua forza di atto dovuto non ad un relatore (e, indirettamente, alla Commissione, come è per la parte narrativa) ma immediatamente e direttamente alla Commissione, destinato ad assumere una fondamentale funzione di direzione-impulso innanzi all'Assemblea.

Presupposto della sua esistenza e validità, pertanto, saranno una funzione (quella referente) e una procedura (di esame e deliberazione) aventi natura omogenea, rispetto alla sua natura di atto normativo, organico, redatto in articoli, approvato da Commissione, ed alla sua qualità di proposta ancora *in itinere* e non di atto definitivo.

Il che comporta — a parte altre questioni su presupposti e requisiti procedurali che abbiano avuto luogo — discussioni e votazioni sui singoli emendamenti, sui singoli articoli, sul complesso del progetto, secondo un procedimento che, salvo eventuali diverse disposizioni regolamentari in materia, non si vede perché, in una sede parlamentare (come è quella della Commissione nella fase referente), non dovrebbe attenersi (come di fatto si attiene) a uno schema normativo analogo a quello stesso stabilito per la discussione e approvazione, ai livelli non referenti, in Assemblea e in Commissione, con la sola esclusione di quegli atti della procedura che costituiscono esito dell'esercizio di un potere di decisione definitiva.

In questo senso preciso si può spiegare una certa parabola seguita da certe istruzioni presidenziali, che dopo affermazioni ambigue — come la seguente: «le norme regolamentari prescritte per l'Assemblea si applicano soltanto alle Commissioni in sede legislativa»; oppure: «le norme del Regolamento non si applicano alle Commissioni in sede referente» (Gronchi) — mutano consiglio con il passare del tempo arrivando a precisare che non vanno applicate «tassativamente» le norme che regolano la discussione in sede legislativa, dovendosi avere attenzione peraltro all'esigenza di curare «l'ordinato svolgimento dei lavori», e dovendosi escludere solo «l'uso di strumenti procedurali (come le pregiudiziali e le sospensive) che contrastino con l'obbligo delle Commissioni di riferire comunque all'Assemblea» (Bucciarelli Ducci).

Quanto detto fin qui offre gli elementi per una risposta anche ai quesiti circa la portata delle norme che riguardano gli emendamenti in Commissione.

Se in sede referente deve essere redatto il testo legislativo che costituirà il *deliberando* dell'Assemblea, sono comprensibili le ragioni e la funzione di emendamenti, in sede referente, in Commissione, e comprensibile inoltre l'interesse, in casi determinati, che possono avere anche senatori o deputati non componenti a prendere parte ai lavori delle Commissioni in sede referente, non nella condizione di semplici spettatori, ma nell'esercizio di poteri almeno di proposta, per concorrere a definire le linee di quel testo che costituirà la base della discussione in Assemblea.

Tutto ciò compendia l'attività svolta dalla Commissione nella propria «sede referente». Attività che, appunto per le caratteristiche che si sono sottolineate, non si esaurisce nel chiuso della sede ristretta, ma prosegue innanzi all'Assemblea.

L'attività «referente» che si svolge nella corrispondente sede di Commissione, infatti, ha come destinataria l'Assemblea plenaria; e innanzi all'Assemblea la Commissione «referente» ha ulteriori compiti da assolvere, compiti che la normativa regolamentare sintetizza nell'espressione «sostenere la discussione» (Reg. Sen., art. 43, 5°; per la Camera, v. l'ancora più ellittico art. 79, 4°).

Una espressione tanto sbrigativa quanto elusiva, meglio chiarita da altre poche successive laconiche disposizioni procedurali dello stesso regolamento e (una volta di più) soprattutto dalla prassi e dagli usi.

10. Per chiarire le idee sulle funzioni svolte in Assemblea dalla Commissione che riferisce, può essere utile e suggestivo dare un'occhiata alla sede nella quale si compie il processo parlamentare di discussione e deliberazione.

Che cosa più del solenne apparato architettonico delle grandi aule di palazzo Montecitorio e di palazzo Madama può mettere in evidenza gli aspetti fondamentali del «rito»?

Ecco dunque le strutture di spicco delle aule delle due grandi Assemblee, nelle quali «nessuna persona estranea può introdursi o essere ammessa durante le sedute» (Reg. Cam., art. 64, 1°; Reg. Sen., art. 70, 1°): la parte a semicerchio dell'emiciclo accoglie una serie di successive gradinate con altrettante file di seggi destinati ai parlamentari; dalla parte opposta, in corrispondenza del «diametro» del semicerchio, tre ordini di banchi: nel primo, in una posizione dominante rispetto al suolo dell'aula, il seggio del Presidente e quelli dei segretari della Presidenza (è il «banco della Presidenza»); negli altri due ordini, posti a livello del suolo dell'aula, i seggi dei membri del governo, disposti in modo tale che il Presidente del Consiglio si trovi al centro dell'emiciclo, i ministri ai suoi lati, e i sottosegretari innanzi ad essi (sono i «banchi del governo»).

Ancora a livello del suolo dell'aula, di fronte ai banchi del governo e della Presidenza, in una fila a semicerchio, avanzata rispetto ai seggi degli altri parlamentari, un altro ordine di seggi: il «banco della Commissione» che riferisce sull'argomento in discussione (Reg. Cam., art. 31, 1°; Reg. Sen., art. 58, 1°).

Se l'architettura delle aule parlamentari non è in contraddizione con la logica delle rispettive posizioni e funzioni, quali significati procedurali vuol esprimere questo assetto architettonico?

La procedura parlamentare è basata sui principi dell'oralità e dell'immediatezza. Le deliberazioni vengono prese, immediatamente, dopo il confronto diretto fra tesi e argomenti a favore o contro il *deliberando* (la c.d. «discussione»). Il *deliberando* è costituito da proposte presentate e sostenute da Commissione (testo degli articoli ed eventuali emendamenti successivi), governo, singoli parlamentari. La deliberazione è un atto collegiale (la «votazione») formato con le caratteristiche della contestualità da tutta l'Assemblea.

In via di prima approssimazione (e di principio) nessuna distin-

zione esiste fra chi ha titolo per partecipare al dibattito: tutti hanno, nei confronti del *deliberando*, uguali poteri di impulso procedurale e di direzione materiale; il processo di decisione si realizza attraverso un contraddittorio a molte voci: tante, quanti sono coloro che possono prendere parte all'attività dell'Assemblea.

In prima approssimazione, dunque, Presidente dell'Assemblea, componenti della Commissione, membri del governo, semplici parlamentari, si trovano tutti sullo stesso piano.

Ma la parità dei partecipanti al processo parlamentare di discussione e deliberazione non è incondizionata.

Intanto, alcune funzioni sono riservate al Presidente (onde, nell'architettura dell'aula, la posizione dominante del banco della Presidenza). Ma anche altre funzioni determinate sono riservate: o alla Commissione, questo organo interno alla Camera, qualificato sia sotto il profilo della rappresentatività politica, sia sotto quello della competenza di merito; o al governo, anch'esso una «Commissione» delle Camere, a sua volta espressione rappresentativa del Parlamento, ma che si qualifica, costituzionalmente, come portatore di quell'indirizzo politico e di quel programma che deve guidare l'attività e del governo e dello stesso Parlamento (il «quadro più grande» nel quale deve essere considerato ogni provvedimento), e come responsabile dell'amministrazione pubblica e del settore pubblico allargato, con il compito di correlare la singola deliberazione parlamentare tanto al programma di governo, quanto al grado di fattibilità finanziaria ed amministrativa della decisione, avendone l'onere dell'attuazione.

In realtà, l'assetto delle aule parlamentari non è casuale. Al di là degli schemi astratti sulla separazione delle funzioni o sulla parità dei poteri degli stessi singoli parlamentari, la scenografia parlamentare si incarica di visualizzare la realtà del processo di decisione parlamentare, che opera, non tanto mediante un confronto puro e semplice fra i singoli componenti dell'Assemblea atomisticamente considerati, e neppure consiste in un confronto fra Assemblea, da un lato, e governo, dall'altro, quanto è fatto di un contraddittorio fra Assemblea (singoli parlamentari), Commissione, governo: cioè fra singoli parlamentari e due organi collegiali: l'uno, interno a ciascuna Camera, e qualificato in base ai criteri di rappresentatività politica (distinzione fra maggioranza e minoranza), di divisione del lavoro e di specializzazione dei compiti; l'altro, il governo, espres-

sione di entrambi i rami del Parlamento, portatore di una politica omogenea e definita dal programma solennemente approvato in sede di conferimento della fiducia, e titolare di reali possibilità operative.

La Commissione, espressione di un indirizzo politico tendenzialmente di specie, correlato direttamente alla legge in discussione (l'*esame* dell'articolo 72 della Costituzione); il governo, espressione di un indirizzo politico generale, definito sulla base del programma voluto dall'articolo 94 della Costituzione.

Per governare occorre (anche) la deliberazione parlamentare e, per il governo, è necessario poter orientare la deliberazione parlamentare nel senso del programma sulla base del quale ha ottenuto la fiducia. Ma la decisione parlamentare è — per definizione — appunto, «parlamentare» nel senso, proprio, che sono i parlamentari che la prendono collegialmente.

Si tratta insomma di un processo che opera non a senso unico (governo-Parlamento, in cui il governo dirige e il Parlamento consente, o viceversa); ma di un processo che opera biunivocamente nei due sensi: governo-Parlamento e Parlamento-governo.

Grazie a questo processo biunivoco il meccanismo della decisione parlamentare offre a ciascun deputato e a ciascun senatore possibilità di «governare» se non in prima persona, direttamente, almeno mediatamente, indirettamente, concorrendo a determinare l'azione del governo che passa attraverso il Parlamento.

Ora questo meccanismo, per quanto riguarda il governo, viene azionato in Parlamento mediante la partecipazione dei ministri e dei sottosegretari alle procedure parlamentari di discussione e di deliberazione. Per quanto riguarda il Parlamento, più di quanto non si dica, viene azionato appunto per mezzo di quella leva interna a ciascuna Camera che è la Commissione «referente» e di quella funzione ad essa attribuita di «sostenere» la discussione innanzi all'Assemblea.

Insomma, Commissione e governo, nel corso della discussione e in vista della deliberazione parlamentare, svolgono, entrambi, il ruolo di comitati direttivi dell'Assemblea. Nell'incontro fra attività della Commissione e attività del governo in Parlamento si definisce, volta a volta, disegno di legge per disegno di legge, in larga misura, anche l'indirizzo politico generale.

In questo contraddittorio tripolare — Assemblea, governo, Commissione — a occupare una posizione centrale, direttiva, ac-

canto al governo si colloca dunque la Commissione. La dislocazione dei seggi nella solenne architettura dell'aula, non è occasionale o decorativa o retorica, né semplice retaggio di un tempo che non è più, ma rappresenta scenograficamente la reale portata delle funzioni esercitate.

In effetti, a parte il potere di sostituire la propria iniziativa a quella del proponente, i regolamenti attribuiscono alla Commissione (non diversamente che al governo) anche nel corso della procedura di discussione e di deliberazione in Assemblea, significativi poteri di direzione-impulso.

La procedura prevede tre fasi fondamentali: la discussione generale, l'esame degli articoli e la votazione finale.

Gli articoli, esaminati uno per uno, disgiuntamente, sono quelli proposti dalla Commissione. Ma neanche l'Assemblea è posta innanzi al dilemma: approvare, non approvare. Essa può, a sua volta, emendare il testo proposto dalla Commissione, ed ogni senatore, o deputato, ha diritto di proporre emendamenti.

L'Assemblea, che come base della discussione ha il testo proposto dalla Commissione, prima di decidere su ogni articolo, decide su ogni emendamento. Infine, terminata la discussione e la votazione degli emendamenti e degli articoli, decide sul disegno di legge nel suo complesso con la votazione finale.

Ora, anche nel corso della procedura di discussione e deliberazione in Assemblea, da parte della Commissione, vengono esercitati specifici poteri di direzione materiale.

In primo luogo, grazie ad una collocazione privilegiata nella sequenza degli interventi nella discussione. Mentre i singoli parlamentari hanno la parola secondo l'ordine delle iscrizioni (o di presentazione degli emendamenti) (salvo quello diverso stabilito dal Presidente), ed inoltre hanno l'onere della relativa richiesta (mediante l'iscrizione a parlare o, appunto, la presentazione degli emendamenti) talora soggetto a forme limitative; al contrario il relatore (cioè la Commissione) ha non solo sempre diritto di parola all'inizio della discussione e a conclusione di questa (Reg. Cam., artt. 44, 3°; 83, 1°; 86, 6°; Reg. Sen., artt. 43, 7°; 99, 1° e 4°) e prima di ogni deliberazione su proposte di modificazioni del testo formulato dalla Commissione (Reg. Sen., artt. 95, 4°; 100, 9° e 12°; Reg. Cam., art. 86, 3° e 6°), ma soprattutto ha la parola di diritto nei passaggi decisivi della procedura: a conclusione della discussione generale (per tirarne le fila), e prima della deliberazione (per

orientarla). In secondo luogo (come il governo) la Commissione ha potere privilegiato di proposta di emendamenti (Reg. Sen., art. 100, 6°; Reg. Cam., art. 86, 5°), questi atti della procedura che sono necessari per promuoverne il corso, e determinare il contenuto del suo esito. Quindi, potere privilegiato di impulso procedurale e di direzione materiale.

Si tratta di poteri che inseriscono la Commissione (il relatore) come tale nella sequenza dinamica delle attività collegiali rivolte alla formazione della deliberazione legislativa: un inserimento non pari-ordinato rispetto agli altri componenti dell'Assemblea, ma significativamente qualificato anche sul piano procedurale-formale.

Insomma, nel processo di formazione della deliberazione legislativa parlamentare, questa viene adottata sempre per immediato impulso della Commissione, sulla base del testo da essa proposto; di regola, conformemente al suo parere, in casi determinati in seguito a manifestazione di non dissenso, sempre subordinatamente alla espressione di una sua pronuncia sul voto che sta per essere dato; sempre, quindi, sotto il suo controllo.

(Analoghi sono i poteri del governo in Assemblea, che ha *solo* un potere in più: quello di veto, cui il governo può ricorrere — a differenza della Commissione — come rimedio estremo in caso di radicale dissenso, ponendo la questione di fiducia).

Queste funzioni di direzione-impulso, come già notato, costituiscono la vera sostanza dell'attività di riferire: attività che, trasferita in Assemblea, i regolamenti definiscono come rivolta a «sostenere la discussione». Questi poteri conferiscono, anche in aula, alla Commissione (gruppo ristretto di parlamentari e al loro *leader*, il relatore), il ruolo di protagonista del processo di deliberazione parlamentare, accanto al governo, e di fronte a tutti gli altri componenti dell'Assemblea, atomisticamente considerati.

Questo ruolo diviene unico, poi, in occasione della discussione di disegni di legge nei confronti dei quali (come talora è accaduto anche per progetti di rilievo particolare, quale quello poi divenuto legge n. 194 del 1978, sull'interruzione volontaria della gravidanza) il governo assuma un atteggiamento di «remissività» nei confronti della volontà parlamentare, e quando, in luogo dell'ordinario contraddittorio a tre poli, il contraddittorio diviene bipolare (Assemblea-Commissione) e la Commissione, non più affiancata dal governo, disimpegna essa sola le funzioni di comitato direttivo del Parlamento.

11. governo e Commissione che riferisce: ecco i due poli direttivi della procedura parlamentare di discussione e deliberazione, di fronte all'Assemblea.

Come si è detto, organi entrambi collegiali e di espressione parlamentare, ma strutturati secondo logiche diverse. La Commissione, a differenza del governo, cassa di risonanza anche dei punti di vista minoritari, mentre il governo è espressione della maggioranza.

Ma, se la Commissione è, in Parlamento, una leva importante per azionare il meccanismo della discussione e della deliberazione; e se la deliberazione parlamentare è condizione (o una delle condizioni) dell'attività di governare, ecco come avviene che le Commissioni (anche quando non munite di poteri di deliberazione definitiva) risultino uno dei luoghi in cui può «governare» anche un senatore o un deputato che non è al governo.

E se la Commissione è organo collegiale nel quale sono istituzionalmente presenti, accanto ai rappresentanti della maggioranza, anche quelli dell'opposizione (a differenza di quello che avviene nel comitato parlamentare «governo») ecco come avviene che la Commissione risulti uno dei luoghi più indicati nel quale un parlamentare anche di opposizione o, *tout court*, l'opposizione — sebbene istituzionalmente fuori del governo — possa, ciononostante, concorrere a determinare in modo operativo, direttamente o indirettamente, l'indirizzo politico e l'azione di governo.

Una opportunità largamente utilizzata dal nostro Parlamento culturalmente ispirato dalla tendenza consociativa e quasi istituzionalizzata in determinati periodi storici, come, in particolare, quello della «grande coalizione», quando la maggioranza — sulla base di una sottile distinzione, nel rapporto fiduciario con le Camere, fra Governo-organo e Governo-programma — si presentava con due facce: quella della maggioranza «di Governo» e quella della maggioranza «di programma»; onde la spinta ad una sempre maggiore valorizzazione delle Commissioni parlamentari come organi di co-governo, con il trasferimento ad esse (prima nella versione delle Commissioni bicamerali speciali e poi, senz'altro, in quella delle Commissioni permanenti, di ciascuna Camera, competenti per materia) anche dell'esercizio di funzioni o parti di funzioni proprie dell'Esecutivo.