

## SULLE COMMISSIONI PARLAMENTARI IN SEDE DELIBERANTE

di Daniele RAVENNA (\*)

1. A premessa delle sommarie note che seguono sulle commissioni parlamentari in sede deliberante, è necessario avvertire che esse traggono spunto dall'osservazione della prassi seguita in un periodo (la X legislatura), in un ramo del Parlamento (il Senato) e in un ambito (alcune delle sue commissioni permanenti) ben determinato: non vi è dubbio, pertanto, che assumendo un osservatorio anche solo in parte differente, il panorama potrebbe arricchirsi di prospettive nuove ed ulteriori, ovvero mutare del tutto sembianze e carattere. D'altra parte, l'eventuale senso di queste note è proprio quello di un contributo, necessariamente limitato, ad una più fedele ricostruzione delle dinamiche reali che animano il sistema, delle pressioni che convergono su di esso e delle risposte che esso ha elaborato, anche in vista di una valutazione delle varie ipotesi riformatrici attualmente in gestazione. Prendiamo dunque in considerazione quella prassi, non senza richiamare gli ampi dibattiti che hanno impegnato la dottrina in passato sul tema delle commissioni parlamentari in sede deliberante e le diverse ricostruzioni cui essa è pervenuta nell'esaminare il problematico articolo 72 della Costituzione (facendo riassuntivamente rinvio, ad esempio, al commento a tale articolo di A. A. Cervati nel *Commentario* Branca).

2.1. L'atto che radica la competenza della Commissione ad esaminare un disegno di legge in sede referente ovvero deliberante (legislativa, secondo la terminologia del Regolamento della Came-

---

(\*) Consigliere parlamentare del Servizio commissioni parlamentari del Senato della Repubblica.

ra), è l'assegnazione da parte del Presidente del ramo del Parlamento ove il disegno di legge è presentato.

I Regolamenti del Senato e della Camera configurano in termini formalmente diversi la titolarità di questo potere, una diversità che la concreta dinamica dei rapporti politici e istituzionali, di fatto, ridimensiona, ma che in talune circostanze può emergere in forme significative.

2.2. Il Presidente del Senato gode di un potere sostanzialmente discrezionale, che non trova altro vincolo espresso al suo esercizio — fatto salvo quanto si dirà più oltre — se non quello, puramente estrinseco, derivante dal divieto di assegnazione in sede deliberante per i disegni di legge ricadenti in una delle cinque categorie per le quali l'articolo 72, quarto comma, della Costituzione prescrive la «procedura normale di esame e di approvazione» (sono — come è noto — quelli in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi), categorie alle quali opportunamente il Regolamento del Senato (art. 35.1) aggiunge i disegni di legge di conversione di decreti-legge e quelli rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica. Nei confronti dell'Assemblea, il Presidente ha solo un obbligo di comunicazione dell'avvenuta assegnazione; questa essenziale garanzia di pubblicità della decisione risponde anche all'esigenza di mettere le forze politiche (ed, in ipotesi, lo stesso Governo) in grado di chiedere la rimessione del disegno di legge all'Assemblea, secondo quanto previsto dall'ultima parte dell'articolo 72, comma terzo, della Costituzione (che conferisce tale potere, esercitabile in ogni momento dell'*iter* fino al momento dell'approvazione finale del disegno di legge, al Governo, a un decimo dei componenti della Camera e ad un quinto della commissione). Tuttavia, è da notare che la discussione del disegno di legge e la sua stessa approvazione da parte della commissione cui esso viene assegnato non sono strettamente subordinate al previo compimento della suddetta comunicazione all'Assemblea; sicché può accadere (e di fatto in alcuni casi è accaduto, per motivi d'urgenza e in particolare nei momenti convulsi della fine di legislatura) che un certo provvedimento venga assegnato in sede deliberante ad una commissione, sia discusso da questa ed approvato prima ancora che l'Assemblea abbia notizia della avvenuta assegnazione in sede deliberante. Il Regolamento

del Senato prevede, solo nei periodi di aggiornamento dei lavori dell'Assemblea (art. 29.5), una più ampia pubblicità: l'invio a tutti i senatori dell'ordine del giorno della commissione che si riunisce in sede deliberante.

2.3. Alla Camera, invece, il potere presidenziale è configurato dal Regolamento (articolo 92.1) quale proposta all'Assemblea di assegnazione in sede legislativa, proposta sulla quale l'Assemblea si esprime nella seduta successiva a quella in cui è avvenuta la comunicazione; in realtà si tratta — di regola — di una semplice presa d'atto tacita, senza necessità di un voto formale. Neppure si vota, del resto, se vi è la dichiarata opposizione di un decimo dei componenti dell'Assemblea o del Governo: il Regolamento della Camera opportunamente conferisce in questa fase il potere di precludere l'assegnazione in sede deliberante agli stessi soggetti cui la Costituzione attribuisce il potere di rimessione all'Assemblea.

Il Regolamento della Camera, oltre a ripetere la riserva d'Assemblea per le categorie di disegni di legge indicate dalla Costituzione, fornisce una sorta di criterio direttivo per l'esercizio del potere di assegnazione: il Presidente può proporre la sede legislativa per proposte di legge riguardanti «questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale».

Al riguardo, si può osservare che questa indicazione — che in certo modo intende fornire una interpretazione alla ricordata norma costituzionale sulla riserva d'Assemblea, riservando a quest'ultima le leggi di interesse generale, con il rischio peraltro di «canonizzare» in un certo senso la categoria delle «leggine» e giustificando la tentazione delle commissioni permanenti a considerarle come proprio dominio riservato — trova conferma solo fino ad un certo punto nella prassi.

2.4. Non vi è dubbio alcuno sul legame che pone in relazione diretta il fenomeno delle «leggine» con il ruolo delle commissioni permanenti ed in particolare con la loro attività in sede deliberante e non è quindi il caso di soffermarsi a ribadire concetti e giudizi risaputi. Tuttavia la tradizionale opinione per la quale le commissioni sono il luogo geometrico ed istituzionale delle *lobbies*, che nel *continuum* amministrazione di settore-commissione permanente trovano i soggetti e nelle «leggine» gli strumenti di tutela per i rispettivi interessi (interessi che tendenzialmente, nei giudizi pole-

mici di frequente espressi, si assumono poco commendevoli e quindi rifuggenti dalla pubblicità e dal controllo garantiti dalle Assemblee), mentre le Aule della Camera e del Senato rappresentano la sede per le grandi sintesi, per la tutela dell'interesse generale (le questioni di «rilevanza di ordine generale»: come è eloquente la norma del Regolamento della Camera!), rischia di tralasciare uno spicchio significativo della realtà. La prassi mostra, infatti, che la sede deliberante può giocare, nel sistema, anche un ruolo del tutto differente. Può accadere che i rappresentanti nella commissione di tutti i partiti decidano unanimi che un disegno di legge, nel quale si deve giungere alla sintesi di grandi interessi di rilievo nazionale e che riguarda una quantità di gruppi e gruppuscoli organizzati nella società, debba essere esaminato dalla commissione in sede deliberante per motivi opposti a quelli correntemente immaginati: e cioè per poter effettuare una sintesi ispirata all'interesse generale (beninteso, quale lo intendono i suddetti rappresentanti), al riparo del cecchinaggio dei particolarismi che potrebbe bersagliare il testo in Assemblea.

Si ricordi la difficoltà per i partiti di gerarchizzare le miriadi di interessi espressi dalla società, e la conseguente scarsa capacità di assicurare comportamenti parlamentari disciplinati; si aggiunga il potere che la più piccola *lobby* ha di ricattare imparzialmente tutte le forze politiche, giocandole l'una contro l'altra (nessuna ha la forza di opporle un rifiuto, correndo il rischio che un'altra se ne assuma il patronato e acquisisca la conseguente fetta di consenso). Se dunque la commissione, al termine dell'esame in sede referente, presenta all'Assemblea un testo che lede l'interesse specifico di un singolo gruppo, è possibile che un parlamentare, anche totalmente estraneo alla materia, si improvvisi paladino di quell'interesse, scatenando quel perverso inseguimento al consenso fra tutte le forze politiche, che queste ultime avevano cercato di evitare nella atmosfera riparata dei lavori di commissione. La sede deliberante, dunque, può essere giocata, in certi casi, anche come (potenziale) rimedio alla debolezza delle forze politiche, del sistema dei partiti, a fronte delle pressioni corporative e degli interessi organizzati. Incidentalmente, osserviamo che per la finalità indicata si presta molto bene quella procedura ibrida fra la referente e la deliberante che è la sede redigente — cui qui accenno tenendo presenti le disposizioni del Regolamento del Senato — assai poco praticata perché delle prime due unisce gli svantaggi

dell'elevato consenso, richiesto dalla deliberante, e dell'esame da parte dell'Assemblea, imposto dalla referente. D'altra parte, la sede redigente unisce anche la immodificabilità del testo elaborato dalla commissione (che l'Assemblea può solo accogliere o respingere *in toto*, ma non emendare) alla pubblicità del dibattito assembleare. Nella prospettiva indicata dianzi, allora, la sede redigente può utilmente essere impiegata in quei casi particolari in cui l'importanza del provvedimento e il desiderio di solennizzarne l'esame rendono necessario il dibattito in Assemblea, ma nel contempo si vuole sottrarre il testo elaborato dalla commissione ad ogni rischio di manomissione.

2.5. In termini diversi, si può osservare che ogni testo elaborato da una commissione rappresenta, nel sistema politico attuale, il frutto di un delicato e complesso equilibrio, a raggiungere il quale hanno concorso (sia pure in misura ponderalmente diversa) pressoché tutte le forze politiche presenti ed attive in commissione, ciascuna delle quali ha ottenuto qualcosa e rinunciato a qualcosa d'altro. La logica della contrapposizione frontale, dello scontro fra una maggioranza che impone la propria volontà ed una minoranza che soccombe al voto è sostanzialmente estranea, prima ancora che al *modus operandi*, al clima stesso nel quale si svolgono i lavori delle commissioni, al punto che, quando tale logica è imposta da una contingenza particolare o dalla natura del provvedimento in discussione, le prassi ed il costume del lavoro in commissione, quali sono venuti conformandosi in quarantacinque anni di vita del Parlamento repubblicano, manifestano all'improvviso tutta la loro inadeguatezza. La sottoposizione di un testo elaborato in commissione all'esame dell'Assemblea lo espone ad un vaglio ispirato a criteri in parte diversi: perché in Aula le modalità e i caratteri del confronto comportano ineluttabilmente un irrigidimento delle rispettive posizioni (sì che le forze politiche in Aula possono trovarsi costrette a sostenere posizioni su cui in commissione hanno preferito discretamente sorvolare); perché l'Aula interviene sul testo a colpi di emendamento — cioè di tagli o aggiunte a una trama già definita — in forma ben diversa dalla paziente opera di modellamento e successiva limatura possibile solo in commissione; perché, in definitiva, esito del dibattito in Aula è un voto espresso in sede solenne, con tutto quanto di *tranchant* esso comporta.

A temperare quanto detto ora, varrà subito precisare che la

contrapposizione commissioni-Aula risulterebbe artificiosamente enfatizzata ove non si ricordasse che forze politiche e persone che animano il lavoro in commissione e in Aula sono le stesse e che il dibattito in Aula si pone comunque come una prosecuzione di quello in commissione; anzi, proprio in relazione a quest'ultimo e a lato di quest'ultimo tante battute del copione che si reciterà in Aula possono essere concordate in anticipo. Resta comunque fermo il fatto che, nell'ordinario svolgimento dell'attività parlamentare, l'assegnazione di un testo in sede deliberante è considerato un risultato positivo da perseguire e il suo mancato conseguimento è una sconfitta, che comporta un preciso prezzo politico a carico di chi lo ha impedito o non ha concorso a raggiungerlo.

Aggiungiamo, infine, un curioso dettaglio, utile tuttavia ad illustrare l'irriducibilità delle procedure parlamentari a schemi interpretativi troppo rigidi. La sede referente ha, almeno in via di principio, carattere meramente istruttorio, propedeutico all'esame dell'Assemblea, tant'è vero che entrambi i Regolamenti (per il Senato l'art. 44, per la Camera l'art. 81) prevedono in teoria un termine per la sua conclusione.

Di conseguenza, nel quadro dei meccanismi di programmazione dei lavori, per i disegni di legge assegnati in sede referente la commissione può essere assoggettata ad una volontà esterna ad essa (la Conferenza dei capigruppo, organo decidente della programmazione), che le impone di riferire all'Assemblea entro un termine dato; dunque la commissione non è padrona del proprio ordine del giorno. Per i disegni di legge in sede deliberante, invece, non vi è alcun soggetto esterno che abbia il potere di imporne l'esame, né tantomeno l'approvazione (a parte l'ovvia considerazione che, di fatto, nella massima parte dei casi quel larghissimo accordo che è presupposto dell'assegnazione in sede deliberante comporta anche esame ed approvazione molto rapidi). Insomma, per i disegni di legge in sede deliberante la commissione è pienamente sovrana del se e quando esaminarli: sicché può immaginarsi — ed è accaduto — un singolare uso della deliberante in chiave dilatoria, quasi di strumento per un ostruzionismo di maggioranza consistente nel farsi assegnare un disegno di legge in sede deliberante per non approvarlo.

2.6. Tornando alla fase della assegnazione, è ovvio che entrambi i Presidenti rispettivamente decideranno o proporranno la

sede deliberante per un certo disegno di legge nella ragionevole sicurezza che la loro indicazione non avrà smentite e che quindi sarà sorretta da un amplissimo consenso, o per lo meno non susciterà una opposizione tale da raggiungere il *quorum* per la rimessione all'Assemblea. Vi è, tuttavia, una significativa sfumatura, suscettibile di configurare diversamente la sostanza stessa del potere presidenziale (a parte il fattore tempo, che vede avvantaggiato di gran lunga il Presidente del Senato, l'efficacia delle cui decisioni non è vincolata dalla necessità di attendere lo svolgimento di ben due sedute di Assemblea). Mentre per il Presidente della Camera è necessario ricercare previamente quel consenso in termini espliciti da tutte le forze politiche (onde evitare di presentare vanamente all'Assemblea una proposta destinata ad essere respinta), il Presidente del Senato può in certa misura presupporlo, sulla base di una sua personale valutazione o di informali sondaggi (che al limite possono riguardare, se lo crede, solo i gruppi maggiori ed il Governo) e procedere senz'altro all'assegnazione.

La cosa non è priva di rilievo, specie dal punto di vista delle opposizioni: altro, infatti, è rifiutare previamente il consenso ad una proposta di assegnazione in sede legislativa, altro — e ben più oneroso in termini politici — è dichiarare l'opposizione ad un'assegnazione in deliberante già disposta dal Presidente del Senato — e quindi produttiva di effetti — così da vanificarla.

3.1. Quando, in pratica, un disegno di legge viene assegnato in sede deliberante fin dall'inizio del suo *iter* presso una Camera? Innanzitutto, quando esso è già stato approvato in prima lettura dall'altro ramo del Parlamento, e le modalità con le quali è avvenuta l'approvazione danno assicurazioni in ordine alla sussistenza di quell'ampio consenso che è presupposto per tale assegnazione. Il caso tipico si ha quando già la prima lettura si è svolta in sede deliberante, ma anche una rapida approvazione a larga maggioranza in Assemblea e senza problemi da parte di un ramo del Parlamento ha comportato, almeno in certi periodi, la quasi certa assegnazione in sede deliberante presso l'altro ramo.

Sotto questo profilo, la sede deliberante consente quella razionalizzazione dell'*iter legis* — con economia di tempi, procedure e oneri su cui è inutile soffermarsi — che invano da troppo tempo viene perseguita attraverso farraginose e poco convincenti ipotesi di riforma costituzionale. In definitiva, la sede deliberante rappre-

senta un *pendant* necessario del bicameralismo perfetto, così come «... il correttivo principale dei pericoli insiti nella legiferazione per commissione consiste nel bicameralismo. Del resto, nella situazione costituzionale italiana, si tratta di due istituti di natura diversissima ma strettamente connessi dal punto di vista funzionale: come non sarebbe vitale, senza il sistema delle commissioni deliberanti, il bicameralismo assolutamente paritario previsto nella nostra Carta, così, senza il bicameralismo paritario, il potere deliberante delle commissioni sarebbe circondato da garanzie troppo esigue». Queste ormai antiche indicazioni di Elia (*Le Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo*, Modena, 1961, pag. 62) conservano ancor oggi intatta la loro validità. Suscitava quindi le più forti perplessità la riforma del bicameralismo elaborata dal Senato (atto Senato n. 21 e connessi, poi divenuto atto Camera n. 4887) che, riscrivendo l'art. 72 della Costituzione, rendeva solo eventuale l'esame dei disegni di legge da parte di entrambe le Camere, ma nel contempo lasciava intatta la sede deliberante ed anzi limitava pesantemente la fondamentale garanzia rappresentata dal potere di rimessione all'Assemblea. Non poteva non inquietare, del resto, la prospettiva che ciascuna commissione permanente potesse essere investita del potere di legiferare senza che il testo da essa approvato dovesse essere necessariamente sottoposto all'esame dell'altro ramo del Parlamento, e che nel contempo fosse resa più difficile la sua rimessione all'Assemblea.

La commissione affari costituzionali della Camera (dopo la cui approvazione l'*iter* del testo si è interrotto) ha mutato sostanzialmente il punto di vista, giungendo a sopprimere nell'art. 72 la previsione stessa della sede deliberante, sostituita da un nuovo comma secondo il quale «Il regolamento può ... stabilire in quali casi e forme i progetti di legge sono deliberati da commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, ed approvati solo, articolo per articolo e con votazione finale, dalla Assemblea.». Questa ipotesi riformatrice, che cancellava radicalmente uno degli elementi più caratteristici della procedura parlamentare e della stessa forma di governo italiana, è comunque caduta con la fine della X legislatura.

3.2. In sede di prima lettura, la immediata assegnazione in deliberante è meno frequente, ma anche qui, dati i presupposti accennati, può verificarsi: tipico il caso dei disegni di legge presen-



tati da parlamentari di tutti i gruppi, a testimonianza dell'unanime consenso che li sostiene e a garanzia che l'assegnazione in deliberante non sarà posta in questione da alcuno. Anzi, nel sistema delle regole non scritte che regolano la vita parlamentare, la sottoscrizione di un disegno di legge da parte di tutti i gruppi rappresenta in primo luogo un tacito messaggio indirizzato al Presidente dell'Assemblea, affinché voglia disporre una assegnazione che assicuri il più celere *iter*.

Anche per i disegni di legge governativi, purché riguardanti oggetti circoscritti, la tendenza è sovente quella alla immediata assegnazione in sede deliberante. Di regola, comunque, questa è possibile solo in quanto i disegni di legge non comportino alcun onere finanziario, ovvero solo oneri limitati, per le ragioni che si diranno più oltre.

Fermo restando dunque che la discrezionalità del Presidente si esercita secondo linee-guida nitide e tendenzialmente stabili (sicché, in via di massima, per la sede di assegnazione della maggior parte dei disegni di legge è possibile formulare una previsione ragionevolmente attendibile), non vi è dubbio che essa sia altresì influenzata in un senso o nell'altro anche da altri fattori: in primo luogo dal clima complessivo dei rapporti fra le forze politiche, ma poi anche da altre variabili più o meno contingenti suscettibili di influenzare le singole decisioni o il *trend* complessivo, come l'opportunità — eventualmente prospettata in via informale dal Governo — di rallentare la produzione di «leggine» di spesa, o l'esigenza di «decongestionare» l'Assemblea in particolari periodi: di fronte al flusso di iniziative legislative che scorre ininterrotto, il potere presidenziale di assegnazione può essere immaginato infatti come una sorta di vera e propria valvola, che lo indirizza nella misura giudicata momento per momento più opportuna nei diversi canali dell'Assemblea o delle commissioni. Neppure può escludersi la eventuale volontà dello stesso Presidente di inviare, alla commissione che si vede assegnare inopinatamente in sede deliberante un certo disegno di legge, un messaggio implicito (ma perfettamente inteso dai destinatari) in ordine alla opportunità di una sollecita approvazione per quel disegno di legge.

4.1. Vediamo ora l'altra ipotesi, che alla sede deliberante si arrivi in un secondo tempo, dopo che l'*iter* è iniziato in sede referente. Si tratta della fattispecie più comune, che si verifica tutte

le volte in cui, dopo l'assegnazione in sede referente (che è quella normale, giova ricordarlo, in mancanza delle condizioni sopraindicate), l'esame condotto in tale sede dalla commissione mostra sussistere (o consente di raggiungere) le condizioni per chiedere alla Presidenza il trasferimento alla sede deliberante. Questo caratteristico percorso rappresenta — per le ragioni già dette — l'ipotesi di gran lunga più gradita alle forze politiche in commissione, che lo considerano un comune successo, da ascrivere imparzialmente alla maggioranza e all'opposizione, e un obiettivo da perseguire durante l'esame in sede referente, che di regola funge da fase preparatoria a tal fine, assicurando un equo appagamento a tutti i partecipanti attraverso la elaborazione di un testo soddisfacente per tutti.

4.2. La relativa richiesta deve essere indirizzata dalla commissione al Presidente della Camera e deve rispondere a precise condizioni. Ovviamente, non deve trattarsi di un disegno di legge appartenente ad una delle categorie per le quali vi è riserva di Assemblea (la questione può non essere banale: vi sono stati disegni di legge, recanti l'autorizzazione alla compilazione di un testo unico, per i quali non era affatto chiaro se contenessero o meno una delega), ma soprattutto, occorre che sulla richiesta concernente il testo esaminato in sede referente (ed eventualmente del tutto riscritto in tale sede) sia raggiunto all'interno della commissione un particolare livello di consenso. Al riguardo, il Regolamento del Senato (art. 37.1) pretende che la richiesta sia formulata dalla commissione unanime e che il Governo dia il proprio assenso. Un'interpretazione letterale della disposizione l'intendeva riferita all'unanimità dei componenti della commissione presenti al momento della deliberazione: orbene, se si pone mente al basso *quorum* richiesto per la validità delle sedute in sede referente (un terzo dei componenti, *quorum* la cui sussistenza oltretutto è verificata solo all'inizio della seduta e non oltre, salvo espressa richiesta di verifica del numero legale su una votazione, evenienza insolita in commissione), al bassissimo numero di senatori ordinariamente presenti ai lavori di commissione (spesso inferiore allo stesso *quorum*, una volta che la seduta sia iniziata, quando non appena sufficiente ad assicurare la sopravvivenza del *collegium* ...), nonché all'estrema difficoltà per i rappresentanti dei gruppi minori di parteciparvi assiduamente, si comprende facilmente come tale in-

interpretazione rendesse sostanzialmente arbitri della richiesta di trasferimento alla sede deliberante i tre gruppi parlamentari maggiori (DC, comunista-PDS e PSI), gli unici, del resto, partecipi di fatto con continuità a tutte le attività della commissione. Questa interpretazione rafforzava, cioè, l'oggettivo predominio dei tre gruppi indicati nella vita di commissione, affidando loro la disponibilità di un importantissimo strumento procedurale. L'interpretazione corrente vuole invece che l'unanimità dei senatori presenti alla seduta sia accompagnata dall'unanimità dei rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in commissione, se del caso appositamente interpellati. In questo modo i gruppi minori sono pienamente garantiti, perfino al di là di quanto previsto dal Regolamento della Camera (art. 92.6), che prescrive, per la richiesta di trasferimento alla sede legislativa, l'unanimità dei rappresentanti dei gruppi in commissione oppure più dei quattro quinti dei componenti (mentre il primo *quorum* introduce anche alla Camera il principio unanimistico, il secondo è il reciproco al quinto della commissione legittimato dalla Costituzione a chiedere la rimessione all'Assemblea). È interessante rilevare gli effetti derivanti dal complesso di queste disposizioni. Al Senato, i gruppi minori possono essere «tagliati fuori» da una decisione presidenziale che disponga una assegnazione in sede deliberante, senza potervisi neppure opporre successivamente: si pensi, per comprenderne le implicazioni concrete, che sul finire della X legislatura, dei dieci gruppi parlamentari costituiti in Senato ben sette (Federalista europeo ecologista, MSI-DN, PRI, Rifondazione Comunista, Sinistra Indipendente, PSDI e Misto — cioè tutti salvo PSI, Comunista-PDS e DC) non raggiungevano il *quorum* del decimo dell'Assemblea, necessario per ottenere la rimessione dalla sede deliberante alla referente. Quasi tutti, invece, sono in grado di paralizzare la richiesta di una commissione per il passaggio alla sede deliberante (con l'eccezione — francamente non giustificabile, perché legata ad un fattore del tutto casuale — dei gruppi che non abbiano neppure un rappresentante nella commissione interessata).

Ne emerge come il potere di assegnazione in sede deliberante al Senato, oltre a godere di un sostanziale margine di discrezionalità, sia caricato di un contenuto politicamente rilevante, in quanto il suo esercizio produce effetti di sostanziale rilievo nei confronti dei gruppi interessati o controinteressati al provvedimento; vice-

versa alla Camera dei deputati il potere presidenziale sembra trovare, nelle norme regolamentari e nelle indicazioni espressamente formulate dai gruppi, confini più puntuali al proprio esercizio.

5. Un altro elemento caratterizzante la procedura in sede deliberante è rappresentato dal peso attribuito ai pareri obbligatori.

Ai sensi del Regolamento del Senato, sono obbligatori, in particolare, i pareri della 1<sup>a</sup> commissione (affari costituzionali) sui disegni di legge che presentino aspetti rilevanti in materia costituzionale o attengano all'organizzazione della pubblica amministrazione e della 5<sup>a</sup> commissione (bilancio) su quelli recanti nuove o maggiori spese o minori entrate, o che comunque abbiano rilevanza ai fini del programma di sviluppo economico (art. 40; per la Camera v. l'art. 93). Di fatto, per quasi tutti i disegni di legge vengono prescritti almeno i pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> commissione.

In tal caso, se la 5<sup>a</sup> commissione esprime parere contrario per inadeguata previsione degli oneri o della copertura finanziaria, oppure se lo stesso fa la 1<sup>a</sup> commissione per motivazioni inerenti alla sua competenza, e la commissione cui il disegno di legge è assegnato in sede deliberante o redigente non si uniforma al parere, il disegno di legge stesso è automaticamente rimesso alla sede referente. Varie altre disposizioni regolamentari rafforzano con puntigliosità l'efficacia di questo meccanismo, che conferisce un rilievo alle due commissioni consultate, ai fini della determinazione stessa del contenuto dei disegni di legge, di tutta evidenza. La prassi, infatti, mostra un ampio ricorso ai cosiddetti pareri condizionati, che subordinano il favore alla introduzione di specifiche modifiche testuali. Correttamente, poi, al fine di evitare un troppo facile aggiramento della norma, il Presidente del Senato richiede che la richiesta di trasferimento alla sede deliberante avanzata da una commissione sia accompagnata dai pareri obbligatori favorevoli. In tal modo, a partire dallo stesso esame in sede referente, il dibattito in commissione è influenzato in misura determinante dalla esigenza di tener conto dei pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> commissione: basti pensare che tutti gli emendamenti in qualche modo rilevanti devono essere sottoposti alla valutazione delle due commissioni. Se poi l'espressione del parere ritarda, anche oltre i termini previsti dal Regolamento, conviene attendere con pazienza, pena l'impos-

sibilità di ottenere il passaggio alla sede deliberante; è dunque difficile sottovalutare il peso di tali pareri.

Presso le due Commissioni consultate, poi, assume specifica rilevanza la valutazione espressa dal rappresentante del Governo: qui rispettivamente la Presidenza del Consiglio (o il Ministero dell'interno) ed il Tesoro trovano uno strumento di notevole efficacia per recuperare quell'unità di indirizzo politico o politico-economico che, altrimenti, nelle sedi delle varie Commissioni andrebbe sostanzialmente dispersa; di rado, infatti, le Commissioni consultate trascurano l'opinione manifestata dal rappresentante del Governo, opinione che, tuttavia, può trovare modo di farsi valere anche in altra sede, come ora si accennerà.

6. Per ottenere il trasferimento alla sede deliberante, è richiesto dall'art. 37.1 del Regolamento del Senato e dall'art. 92.6 di quello della Camera il consenso del Governo, che rappresenta il necessario risvolto del potere, conferito dalla Costituzione allo stesso Governo, di ottenere, in ogni momento dell'*iter* in sede deliberante, la rimessione all'Assemblea. In tale circostanza il Governo si presenta con diverse facce, portatrici di interessi diversi. Infatti, ogni commissione che intende chiedere il passaggio alla sede deliberante si premura di acquisire il necessario consenso dal ministro competente — possibilmente nella stessa seduta in cui è deliberata la richiesta — e di comunicarlo alla Presidenza. In questi termini, tuttavia, la sostanza del consenso governativo è vanificata. Di fronte ad una commissione unanime nel chiedere il trasferimento alla sede deliberante, infatti, è quanto mai improbabile che il ministro di settore — sul quale agiscono i medesimi interessi e le medesime pressioni che si scaricano sulla commissione e ne conformano gli orientamenti, e comunque legato a quest'ultima da un vincolo di necessaria collaborazione — osi esprimere un formale diniego. Di conseguenza, il consenso governativo rischiava di ridursi ad una mera clausola di rito, con la totale abdicazione al ruolo di raccordo ad un complesso di interessi più vasti e ad indirizzi più generali, cui esso avrebbe dovuto adempiere.

Opportunamente, allora, la legge sulla Presidenza del Consiglio (art. 5, comma 1, lett. e) ha ricondotto in capo a quest'ultima l'esercizio della facoltà di chiedere, ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione, la rimessione di un disegno di legge alla sede referente (e implicitamente anche il suo reciproco, cioè l'assenso per il

trasferimento dalla referente alla deliberante). Espressamente, poi, la circolare 21 novembre 1989 della Presidenza del Consiglio (cd. circolare Cristofori) ha sottolineato l'esigenza di «assicurare procedure collegiali anche per le decisioni da assumere da parte dei rappresentanti del Governo sui testi legislativi che si formano in Parlamento (...), soprattutto nel momento in cui essi sono fatti propri dalle commissioni competenti», stante la necessità di assicurare la conformità dei comportamenti dei singoli ministri nelle commissioni parlamentari all'indirizzo politico del Governo. A tal fine, la circolare ha dato attuazione alla citata norma della legge n. 400, imponendo ai ministeri di trasmettere le loro indicazioni per la rimessione alla sede referente (che, ove richiesta a nome del Governo, produce immediatamente il suo effetto), ovvero per il trasferimento alla sede deliberante, al ministro per i rapporti con il Parlamento. Questi, nella seconda ipotesi, dovrà interpellare anche il ministro del tesoro, ove il provvedimento per il quale è stato chiesto il trasferimento alla sede deliberante comporti oneri per la finanza pubblica, quindi esprimerà alla commissione interessata l'avviso del Governo. I vari ministri che partecipano ai lavori di commissione non potranno quindi più esprimere il loro consenso in tale sede, ma dovranno rimettersi a quanto dichiarerà, a nome del Governo nella sua collegialità, il ministro senza portafoglio.

La prassi vede questo schema superato dall'attivazione di un doppio circuito, commissione-ministro di settore e Presidente di Assemblea-Presidenza del Consiglio: nell'ambito del primo, il ministro di settore non rifiuta alla commissione di esprimere il suo parere favorevole. Subentra quindi il secondo circuito, tendenzialmente estraneo alle pressioni che si indirizzano sul primo: il Presidente dell'Assemblea, cui giunge la richiesta della commissione, verifica direttamente presso il ministro per i rapporti con il Parlamento l'opinione del Governo (che, di regola, si conforma a quella del tesoro), indi decide la questione, tenendo il massimo conto dell'indicazione ricevuta.

Il tesoro, quindi, può intervenire in due momenti diversi dell'*iter*: dapprima presso la commissione bilancio, allorché questa è chiamata ad esprimere il parere, poi quando è interpellato dalla Presidenza del Consiglio al fine di determinare la volontà del Governo. In entrambe le fasi, il peso della valutazione del tesoro non dovrebbe essere nulla più di quello che l'interlocutore sia

disposto ad attribuirle, ma basterà dire che, di fatto, nella massima parte dei casi esso è decisivo.

7. Quanto ai termini per la convocazione, il Regolamento del Senato (art. 29.4) opportunamente impone per le sedute in sede deliberante un termine per la diramazione delle convocazioni doppio di quello consueto (48 ore invece di 24). Tuttavia la finalità garantista della norma può essere vanificata mediante l'applicazione di quell'altra (l'art. 29.3, che nel sistema del Regolamento dovrebbe rappresentare la regola, mentre in pratica viene scarsamente applicata), secondo la quale, alla fine di ogni seduta, data, ora e ordine del giorno della seduta successiva sono annunciati dal Presidente della commissione. È accaduto infatti che, nel puntuale rispetto della lettera ma con minore considerazione del fine della norma, alla notizia della avvenuta assegnazione di un disegno di legge in sede deliberante, il Presidente di una commissione abbia bruscamente posto fine alla seduta, riconvocando la commissione stessa — di lì a poco — in sede deliberante, per discutere il nuovo disegno di legge.

8. In ordine alla pubblicità delle sedute, il regolamento del Senato (art. 33 — l'art. 65 in quello della Camera è sostanzialmente analogo) dispone che, mentre per le sedute in sede referente o consultiva (espressamente dichiarate non pubbliche) sia redatto e divulgato solo un riassunto dei lavori, per quelle (o per quelle parti) che si svolgono in sede deliberante o redigente si pubblici altresì il resoconto stenografico. Una recente modifica regolamentare — applicata finora parzialmente — prevede inoltre che la pubblicità di tali fasi dei lavori di commissione sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi, messi a disposizione del pubblico e della stampa. In generale, peraltro, è da segnalare che la finalità perseguita dai Regolamenti — quella di una più ampia, immediata pubblicità ai lavori di commissione — è sostanzialmente frustrata. D'altra parte, va detto con estrema chiarezza che proprio la minore trasparenza del lavoro in sede deliberante rispetto all'Assemblea è una delle ragioni del suo successo, oltre che uno degli essenziali elementi che lo caratterizzano in termini anche qualitativamente diversi rispetto alla procedura dell'Assemblea.

Al riguardo, occorre sottolineare che, dal punto di vista della «produttività» legislativa in commissione, l'*optimum* è rappresen-

tato dalla combinazione fra la sede deliberante ed il ricorso alla costituzione di un Comitato ristretto per la redazione del testo (l'art. 43.2 del Regolamento del Senato concerne la procedura in sede referente, così come l'art. 79.3 del Regolamento della Camera, ma si considera pacificamente applicabile anche alla sede deliberante). In questo modo, infatti, si combinano il massimo di efficacia delle deliberazioni assunte con una pressoché totale assenza di pubblicità, almeno per la fase di redazione del testo.

9. Il numero legale prescritto dai Regolamenti (art. 30 del Senato, art. 46 della Camera) per la validità delle sedute in sede deliberante e redigente è superiore a quello prescritto per la referente: la metà più uno dei componenti, rispetto ad un terzo (un quarto alla Camera). Per una commissione di 29 componenti (tale era la media delle commissioni del Senato nella X legislatura), ne bastano 10 per la sede referente e 15 per la sede deliberante, *quorum* che va verificato in apertura di seduta, affinché questa possa avere validamente inizio; ma poi — ove nessuno chieda la verifica del numero legale — la seduta può proseguire e leggi possono essere approvate da un numero irrisorio di parlamentari. La norma — al di là dell'apprezzabile finalità di far maggiormente coincidere collegio decidente e totalità della commissione — più che una garanzia per le minoranze (meglio tutelate dalle norme sulla rimessione alla sede referente) comporta un onere per la maggioranza della commissione (o meglio, per i gruppi di maggiori dimensioni), su cui grava l'impegno di assicurare il raggiungimento del *quorum*. Ciò può risultare non agevole quando il dissenso che travaglia l'interno dei singoli gruppi parlamentari, senza esprimersi apertamente, si manifesti nella forma dell'assenteismo dai lavori di commissione: un fenomeno di cui il finire della X legislatura ha offerto esempi vistosi.

10. Per quanto riguarda la procedura di esame vera e propria, entrambi i Regolamenti (artt. 41 del Senato e 94 della Camera) fanno puntuale rinvio alle norme regolanti quella di Assemblea, con marginali adattamenti.

È forse opportuno segnalare una prassi, correntemente adottata dalle commissioni della Camera e di cui da ultimo si è dato qualche esempio anche al Senato. Si è accennato in precedenza all'obbligo, per le commissioni procedenti in sede deliberante, di



trasmettere alle commissioni consultate per i pareri obbligatori anche gli emendamenti che investano la competenza di queste ultime (artt. 41.5 al Senato e 94.3 alla Camera), obbligo opportunamente esteso, nella pratica, anche alla sede referente. Il suo adempimento non presenta particolari problemi nel caso dell'esame di testi brevi, sui quali siano presentati pochi emendamenti: esaurita la discussione generale, li si trasmette tutti alle commissioni consultate, sospendendo l'*iter* in attesa dei pareri.

La situazione si complica nel caso di testi lunghi e complessi, il cui esame si protragga nel tempo e sui quali vengano presentati via via sempre nuovi emendamenti (l'art. 41.1 del Regolamento del Senato esclude espressamente per la sede deliberante i limiti temporali imposti alla presentazione degli emendamenti in Assemblea e quello della Camera dispone in sostanza analogamente). In teoria, di fronte ad ogni nuovo emendamento, si dovrebbe interrompere il dibattito, in attesa che su di esso si pronuncino le commissioni consultate, le quali oltretutto sarebbero costrette ad esaminare inutilmente emendamenti privi di ogni *chance* di approvazione. Al fine di evitare questi inconvenienti, alla Camera le commissioni procedono ad una sorta di esame di massima del disegno di legge, al solo scopo di «filtrare» gli emendamenti, al termine del quale solo gli emendamenti così selezionati sono trasmessi, tutti insieme, alle commissioni consultate, con grande economia di tempi e passaggi procedurali. Anche questa soluzione, è chiaro, si fonda su un robusto consenso in ordine al metodo, in mancanza del quale non potrebbe essere praticata.

11. Al termine delle precedenti sparse osservazioni, si può rilevare conclusivamente come la sede deliberante, nel concorrere quale elemento forse non marginale alla definizione della forma di governo dell'Italia repubblicana, almeno per quella lunga fase della sua storia che ora sembra volgere al termine, abbia rappresentato un elemento di pragmatica razionalizzazione del sistema. Di un sistema, possiamo ripetere insieme ad autorevoli commentatori, fondato da una parte sulla perenne esclusione di certe forze politiche dal Governo, ma dall'altra — a compensazione — su uno spostamento di baricentro a favore del Parlamento, ove quelle forze erano ampiamente rappresentate, anche ai fini dell'esercizio degli strumenti necessari alla raccolta e al consolidamento del consenso; sulla conseguente necessità di una produzione legislativa

quantitativamente elevatissima; sulla definizione di regole procedurali volte ad agevolarla, secondo una ispirazione sostanzialmente consociativa, e miranti perciò a premiare il raggiungimento di larghe intese e soluzioni compromissorie. Quanto un tale sistema, che aveva raggiunto un grado di stabilità, solidità e — a suo modo — efficienza notevole, possa essere ancora considerato rispondente alle necessità ed ai problemi della società italiana, è un quesito che l'XI legislatura dovrà affrettarsi a risolvere.

Marzo 1992.