

## ALCUNE TENDENZE RELATIVE AI PARERI PARLAMENTARI SUI DECRETI LEGISLATIVI E SUI REGOLAMENTI DEL GOVERNO

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. L'espansione della potestà normativa del Governo e la progressiva diffusione del parere parlamentare. – 2. I principali caratteri innovativi della prassi degli anni novanta e, in particolare, della XIII Legislatura: a) il ritorno delle Commissioni bicamerali consultive e delle «osservazioni per il parere». – 3. *Segue*: b) il (difficile) coordinamento con gli altri soggetti chiamati ad esprimere un parere. – 4. *Segue*: c) la questione dell'emendabilità della proposta di parere presentata dal relatore. – 5. *Segue*: d) il termine per l'espressione del parere e i meccanismi di proroga automatica della scadenza della delega. – 6. Cenni al dibattito sulla legittimità, e sull'opportunità, della previsione di pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo.

### 1. *L'espansione della potestà normativa del Governo e la progressiva diffusione del parere parlamentare*

Com'è noto, negli anni novanta e in particolare a partire dalla XI Legislatura (1992-1994) si verifica un'intensificazione nell'utilizzo delle forme di esercizio della potestà normativa del Governo: oltre che dei decreti-legge, che proseguono incessantemente nel loro «crescendo rossiniano» fino alla sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale<sup>1</sup>, il Governo tende a fare un impiego più frequente dei decreti legislativi e, una volta superate (almeno in parte) le prime esitazioni che avevano fatto seguito all'entrata in vigore della legge n. 400/1988<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> L'espressione tra virgolette appartiene a C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997, 189.

<sup>2</sup> Sulle quali cfr. U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, 23 s.

anche del potere regolamentare<sup>3</sup>; e ciò in larga parte grazie all'approvazione parlamentare di molte norme di delega, collocate soprattutto all'interno delle leggi comunitarie annuali e dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, nonché, a partire dalla legge n. 537/1993, di numerose disposizioni di delegificazione, in attuazione dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Il ricorso a deleghe e a delegificazioni tende poi ad accentuarsi ulteriormente nel corso della XIII Legislatura (a partire cioè dal 1996), raggiungendo livelli persino più elevati rispetto alla XI Legislatura<sup>4</sup>, in parte per una scelta da subito compiuta dal Governo Prodi, che ha fatto ricorso alla delega legislativa per attuare aspetti importanti del suo programma<sup>5</sup> e che ha proseguito con decisione l'opera di delegificazione già avviata dal Governo Ciampi (specie al fine di procedere alla riforma dell'amministrazione pubblica)<sup>6</sup>, in

<sup>3</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 119 s.; M. CALISE, *Il Governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III, 2, Torino, Einaudi, 1997, 374 s. e 384 s.; V. COZZOLI, *La produzione legislativa dalla XI alla XIII legislatura: strumenti e contenuti*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 383 s.; U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. parlam.*, 1998, 163 s., spec. 170 s.

<sup>4</sup> Nella XIII Legislatura sono state pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* (al 30 novembre 1998) 18 leggi contenenti deleghe legislative (alle quali occorre aggiungere la legge recante delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, definitivamente approvata dalla Camera il 10 novembre 1998). CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Rapporto sullo stato della legislazione*, n. 1, Roma, 30 giugno 1998, 88, riferisce di 28 leggi contenenti norme di delegificazione (alle quali occorre aggiungere le non poche norme di delegificazione contenute all'interno di decreti legislativi). Al riguardo, cfr. ampiamente P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, relazione al convegno di studio organizzato dall'Associazione italiana costituzionalisti su «La riforma costituzionale», Roma, 6-7 novembre 1998, *paper*, 4 s., e, in un'ottica politologica, S. FABBRINI, *Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale*, in *Il Mulino*, 1998, 657 s., spec. 662 s., nonché, da ultimo, i dati, disarticolati per governi, riportati in A. SANDULLI, *La razionalizzazione normativa*, in G. VESPERINI (a cura di), *I Governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, Roma, Donzelli, 1998, 39 s. L'utilizzo intenso della delega legislativa non è sfuggito alla manualistica, che ne ha dato conto nelle edizioni più recenti: cfr., in particolare, F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1998, V s. e P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998, 317.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. V. COZZOLI, *La produzione legislativa*, cit., 384 s., M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giur. cost.*, 1997, 3141 s., spec. 3145 e G. PITRUZZELLA, *A che serve il Parlamento*, in *Il sole 24 ore*, 17 febbraio 1998, 3.

<sup>6</sup> Cfr., per gli intenti di alcuni dei protagonisti, le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio Prodi al Senato nella seduta del 22 maggio 1996 (raccolte in CAMERA DEI DEPUTATI, *Governo Prodi. Dibattito sulla fiducia al Senato e alla Camera*, Roma, 1996, spec. 6 s.), nonché i contributi di F. BASSANINI e di F. PIZZETTI, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, rispettivamente 83 s. e 39 s.

altra parte in concomitanza con la già ricordata «fine» della reiterazione dei decreti-legge e con la conseguente attenuazione dell'impiego dello strumento di cui all'art. 77 Cost.<sup>7</sup>.

Questo sviluppo del potere normativo del Governo si accompagna a una previsione quasi generalizzata del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi e dei regolamenti, specie di quelli di delegificazione<sup>8</sup>: per quel che riguarda la prima parte della XIII Legislatura, i decreti legislativi tendono ad essere quasi sempre accompagnati dalla previsione del parere parlamentare; i regolamenti di delegificazione lo sono in più della metà dei casi; per quanto concerne, invece, i regolamenti governativi di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988 e i regolamenti ministeriali, di cui al successivo comma 3, di regola viene seguita, senza alterazioni, la procedura prevista nella legge generale sull'attività del Governo, benché non manchino le eccezioni, i casi in cui le leggi prevedano cioè il parere delle Commissioni parlamentari (o di altri soggetti) anche su regolamenti governativi di esecuzione-attuazione e su regolamenti ministeriali<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda al riguardo la riflessione di P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, cit., 4 s., ad avviso del quale, «se la produzione di decreti legge è crollata a seguito della sent. n. 360, sarebbe un errore pensare che l'espansione della delega e della delegificazione siano anch'esse esclusiva conseguenza della limitazione del ricorso al decreto legge»; peraltro, tale autore sottolinea che, in un contesto espansivo per la delega legislativa già dalla fine degli anni ottanta, «l'impossibilità di reiterare i decreti legge è stato un potente acceleratore delle tendenze». Del resto, tale connessione non può certo sorprendere, se si considera la sostanziale unitarietà del potere normativo del Governo: «sono la Costituzione e la legge parlamentare a qualificarlo di volta in volta, come potere di decretazione legislativa ovvero come potere di decretazione d'urgenza ovvero come potere regolamentare» (così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 265; non diversamente, G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, 176 s.).

<sup>8</sup> L'abbinamento tra la tendenza a prevedere il parere parlamentare sui regolamenti e l'«espansione delle fonti secondarie» si rinviene già in M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quad. cost.*, 1991, 401.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda le deleghe legislative, solo in quattro occasioni le leggi di delega approvate nel corso della prima metà della XIII Legislatura non prevedono un parere parlamentare: la legge n. 676/1996 (delega al Governo in materia di tutela delle persone e degli altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali; tuttavia l'eccezione è venuta meno per effetto della legge n. 344/1998 che, nel prorogare al 31 luglio 1999 il termine di tale delega, ha altresì stabilito che i decreti legislativi siano emanati previo parere delle Commissioni permanenti di Camera e Senato «indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione»); l'art. 55, comma 5, della legge n. 449/1997 (laddove delega il Governo ad emanare un decreto legislativo volto a trasferire alle Regioni a statuto speciale le funzioni in materia di rifornimento idrico delle isole minori); la legge n. 110/1998 (all'art. 3, allorquando delega il Governo ad emanare le norme necessarie all'adeguamento della legislazione in materia di nuove varietà

Appare invero piuttosto difficile dare conto del perché delle eccezioni: rinvenire cioè le ragioni che possono giustificare i casi di mancata previsione del parere parlamentare su schemi di decreti legislativi o regolamenti di delegificazione; o, viceversa, individuare che cosa induca il legislatore a prevedere un intervento delle Commissioni parlamentari anche sui regolamenti di esecuzione-attuazione o sui regolamenti ministeriali. In prima approssimazione, può osservarsi che è abbastanza naturale che i parlamentari, nel momento in cui decidono di affidare, per larga parte, alla potestà normativa del Governo – primaria, per un tempo limitato, o secondaria, senza limiti di tempo (salvo la sempre possibile riappropriazione parlamentare) – la disciplina di una determinata materia, si riservino di esaminare e di valutare *in fieri* il testo che il Governo ha predisposto, preliminarmente alla sua approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri e alla sua emanazione ad opera del Presidente della Repubblica; e quanto più ampia e delicata tende ad apparire la materia affidata al Governo, tanto più il Parlamento avvertirà questa esigenza di tutela. Si spiega quindi come mai siano frequenti gli emendamenti approvati in Parlamento, spesso presentati da esponenti delle forze di opposizione, che richiedono un passaggio presso le Commissioni parlamentari anche nei casi in cui esso non sia stato previsto, sin dall'origine, nel testo del progetto di legge; anzi, accade talvolta che l'accoglimento di emendamenti che richiedono il parere parlamentare rappresenti una sorta di «contentino» per le forze di opposizione, allorquando a queste è invece precluso incidere sugli aspetti sostanziali della disciplina, per come delineati nella legge di delega o di delegificazione. In altri casi è invece lo stesso Governo che, sin dall'origine, nel testo dei disegni di legge di propria iniziativa, richiede l'intervento preventivo delle Commissioni parlamentari<sup>10</sup>, un po' per cautelarsi nei confronti delle reazioni parlamentari che in genere accompagnano il ricorso agli strumenti della potestà normativa del Gover-

---

vegetali all'Atto della Conferenza diplomatica di revisione della Convenzione internazionale per la protezione dei ritrovati vegetali); e, infine, la legge n. 274/1998 (disposizioni in materia di attività produttive). Si ricorda inoltre che la legge comunitaria 1995-1997 (legge n. 128/1998) contiene due distinti elenchi delle direttive da attuare mediante delega legislativa: nell'allegato A vengono infatti comprese tutte le direttive (in numero pari a 50) per la cui attuazione è attribuita una delega al Governo; nell'allegato B si indicano invece unicamente quelle, nell'ambito di questa categoria, per le quali (più esattamente: per gli schemi di decreti legislativi che daranno loro attuazione) si dovrà richiedere il parere parlamentare (si tratta di ben 35 direttive).

<sup>10</sup> Ad esempio, all'interno dei tre disegni di legge collegati «fuori sessione» alla manovra finanziaria per il 1999, prevedono il parere parlamentare sin dall'origine la maggioranza delle norme di delega ivi contenute (A.S., XIII Legislatura, n. 3593 e n. 3599; A.C., XIII Legislatura, n. 5324).

no, un po' al fine di garantirsi un supporto più ampio quanto alle scelte da compiersi in sede di predisposizione dei testi normativi<sup>11</sup>.

Nel riscontrare l'ampia diffusione del parere parlamentare su atti normativi, non si può fare a meno di segnalare che un parere siffatto è richiesto ora, in via generale, su un'intera categoria di regolamenti del Governo. L'art. 13 della legge n. 59/1997, infatti, da un lato introduce, al comma 1, il comma 4 *bis* dell'art. 17 della legge n. 400/1988, volto ad affidare, una volta per tutte, a regolamenti di delegificazione la materia dell'organizzazione ministeriale<sup>12</sup>, e dall'altro stabilisce, al successivo comma 2, che tali schemi di regolamento devono essere inviati alla Camera e al Senato per l'espressione del parere, entro trenta giorni dalla trasmissione, da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia. Nonostante la cattiva tecnica di redazione di tali disposizioni, per cui nel testo vigente dell'art. 17 della legge n. 400/1988 non

---

<sup>11</sup> Tant'è che non di rado il Governo richiede comunque una valutazione delle Commissioni parlamentari anche di schemi di atti normativi per i quali il parere non è richiesto dalla legge. In aggiunta ai casi richiamati da V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 96 s., cfr. la vicenda del regolamento recante la disciplina per la fusione dell'ISPE e dell'ISCO in un unico istituto (Istituto di studi ed analisi economica - ISAE), ora d.p.r. 28 settembre 1998, n. 374, che viene trasmesso alla Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale, benché per tale regolamento, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 (richiamato espressamente nell'art. 7, comma 6, della legge n. 94/1997), non fosse previsto alcun parere parlamentare: ed infatti la Commissione non esprime un parere, ma si limita ad audire il sottosegretario competente, formulando, al termine dell'audizione, alcune osservazioni che vengono poi trasmesse al Ministro del tesoro con lettera a firma del presidente della Commissione (cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 10 giugno 1998).

<sup>12</sup> Secondo la gran parte della dottrina si è così introdotta una riserva di regolamento governativo nella materia dell'organizzazione ministeriale: cfr. U. DE SIERVO, intervento nella tavola rotonda su *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 1996, 792 s. (il quale avanza dubbi sulla compatibilità di questa previsione con gli artt. 95, comma 3, e 97 Cost.), G. TARLI BARBIERI, *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 249 e G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 240 s. Tuttavia, se senza dubbio tale norma altera profondamente e per più aspetti il modello di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 (per tutti, cfr., sinteticamente, G. PITRUZZELLA, *Recensione a Gianmario Demuro, «Le delegificazioni: modelli e casi» e a Giovanni Tarli Barbieri, «Le delegificazioni (1989-1995)»*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 243 s.), essa non sembra risultare idonea ad introdurre una vera e propria riserva di regolamento, in quanto non incide sulle fonti costituzionali: non a caso, anche gli autori prima citati riconoscono la «precarietà» di tale riserva di regolamento, dato che essa, a Costituzione vigente, «non può impedire fenomeni di rilegificazione successiva» (così G. TARLI BARBIERI, *loc. ult. cit.*).

compare la previsione del parere parlamentare, essendo questa collocata solo nella legge n. 59/1997<sup>13</sup>, è evidente che viene in tal modo posto, in via generale, l'obbligo di richiedere il parere delle Commissioni parlamentari su tutti i regolamenti in materia di organizzazione ministeriale (salvo, ovviamente, che la legge successiva non disponga diversamente). In effetti, l'introduzione di una fase parlamentare nel procedimento di elaborazione di questa categoria di regolamenti appare una scelta comprensibile, se solo si ricorda che in tale materia il Governo resta libero di adottare regolamenti di delegificazione, senza necessità di una previa autorizzazione legislativa, e nel rispetto di pochi e generalissimi criteri indicati nell'art. 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988, mentre nei restanti casi, in quelli rientranti cioè nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, occorre obbligatoriamente procedere all'approvazione di una norma legislativa di delegificazione, che ben può prevedere, ove lo ritenga opportuno, il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di regolamenti governativi<sup>14</sup>.

È così accaduto che il contributo parlamentare alla predisposizione di importanti provvedimenti di riforma, realizzati negli anni novanta sempre più spesso attraverso il ricorso agli strumenti della delega o della delegificazione, si è dovuto manifestare nella indicazione dei principi e dei criteri direttivi (o delle norme generali regolatrici della materia) della riforma in questione e, soprattutto, data la difficoltà che il Parlamento tende ad incontrare nel predeterminare *a priori* i principi e i criteri direttivi (o le norme generali regolatrici della materia), nell'espressione del parere sugli sche-

---

<sup>13</sup> La mancata collocazione della previsione del parere parlamentare all'interno della legge n. 400/1988 è destinata evidentemente ad originare problemi, ed appare con ogni probabilità dovuta al fatto che il legislatore ha avuto in mente soprattutto l'esigenza di prevedere un coinvolgimento delle Commissioni parlamentari nella prima applicazione della norma introdotta nel comma 4 *bis* dell'art. 17 della legge n. 400/1988, quasi si trattasse di una delega legislativa, senza avvertire in pieno che quella contenuta in tale comma – la si definisca o meno come idonea ad introdurre una vera e propria riserva di regolamento – costituisce, come si è appena visto, un'autorizzazione permanente al potere regolamentare del Governo a disciplinare la materia in questione, anche subentrando a norme di rango legislativo.

<sup>14</sup> Una considerazione analoga non poteva svolgersi per i regolamenti attuativi di direttive comunitarie, dovendo questi essere previsamente autorizzati dal Parlamento, di regola attraverso la legge comunitaria annuale: non a caso, potendo tale legge scegliere di volta in volta quali schemi di regolamenti sottoporre al parere parlamentare, è stata abrogata la previsione generale di un parere delle Commissioni parlamentari su questo tipo di atti contenuta nell'art. 4, comma 4, della legge n. 86/1989. Anche la Corte dei conti, nella sua relazione sul rendiconto 1997 (A.C., XIII Legislatura, doc. XIV, n. 3, vol. I, p. 343), dichiara di condividere la scelta compiuta dalla legge n. 59/1997, osservando che in questo modo il Parlamento «viene opportunamente messo in condizione di interloquire con il Governo circa le soluzioni organizzative che i ministeri ritengono di adottare per conseguire gli obiettivi e i risultati a ciascuno assegnati».

mi di atti normativi trasmessi dal Governo. Si spiega perciò come mai si sia accresciuta l'attenzione nei confronti di tale fase, tanto in sede di predisposizione delle norme procedurali contenute nelle leggi di delega e nelle leggi che prevedono l'adozione di regolamenti del Governo, quanto in sede di espressione dei pareri, e si siano originate così prassi innovative sia per quel che riguarda le disposizioni legislative sia per quel che concerne la procedura parlamentare.

*2. I principali caratteri innovativi della prassi negli anni novanta e, in particolare, nella XIII Legislatura: a) il ritorno delle Commissioni bicamerali consultive e delle «osservazioni per il parere»*

Relativamente all'individuazione dell'organo competente ad esprimere il parere parlamentare, la novità più importante rappresenta, a ben vedere, una sorta di ritorno al passato, essendo costituita dall'assegnazione, ad opera delle principali leggi di delega approvate nella prima parte della XIII Legislatura, del compito di esprimere i pareri in questione non alle Commissioni permanenti di Camera e Senato, come si tende a fare a partire dagli anni ottanta, bensì a Commissioni bicamerali consultive appositamente costituite, alle quali spetta seguire i provvedimenti attuativi della riforma fiscale, della riforma amministrativa e della riforma del bilancio dello Stato. Più in dettaglio, l'art. 3, comma 13, della legge n. 662/1996 ha istituito un'apposita commissione, composta di quindici senatori e di quindici deputati, chiamata ad esprimere il proprio parere sugli schemi dei decreti legislativi in materia di riforma fiscale (commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, c.d. «commissione dei trenta», presieduta dall'on. Salvatore Biasco); l'art. 5 della legge n. 59/1997 ha istituito una seconda commissione, composta da venti senatori e da venti deputati, alla quale spetta sia esprimere i pareri sui molti schemi di decreti legislativi che saranno predisposti in attuazione di tale legge, sia verificare «periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste», riferendone ogni sei mesi alle Camere (commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, presieduta dall'on. Vincenzo Cerulli Irelli); l'art. 9 della legge n. 94/1997 ha infine istituito una terza commissione, composta da quindici senatori e da quindici deputati, incaricata di esaminare gli schemi di decreti legislativi e di regolamenti predisposti riguardo alla nuova struttura del bilancio dello Stato e all'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio (commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale, presieduta dall'on. Antonio Marzano).

Si tratta di una novità che può trovare due ordini di giustificazioni, una di tipo prettamente istituzionale, un'altra maggiormente legata agli assetti del sistema politico: in primo luogo, infatti, la scelta di accentrare in un organo bicamerale tutti i compiti consultivi relativi ai provvedimenti normativi predisposti in attuazione di leggi di grande riforma, tali cioè da attraversare orizzontalmente le competenze di più Commissioni permanenti, può essere legata alla volontà di evitare una eccessiva frammentazione e una dispersione nell'attività ordinaria dell'intervento parlamentare, assicurando così una «sorveglianza» più stretta, specializzata e continua sull'operato del Governo<sup>15</sup>; in secondo luogo, la creazione di apposite Commissioni bicamerali consultive costituisce anche una parziale risposta alle richieste formulate dalle forze di opposizione nel senso di rafforzare l'efficacia dell'intervento parlamentare, davanti all'uso intenso di deleghe e delegificazioni nei disegni di legge collegati alla prima manovra finanziaria presentata dal Governo Prodi, fors'anche con l'aspettativa – verificatasi poi in un unico caso – di vedersi attribuita la presidenza di tali organismi<sup>16</sup>, in analogia a quel che tende ad accadere, invero non senza qualche difficoltà, per le Commissioni di controllo e di vigilanza<sup>17</sup>.

Alla luce del primo periodo di attività di tali Commissioni, può osservarsi che effettivamente esse sono riuscite a rendere, in taluni casi, più incisivo l'intervento parlamentare su alcuni decreti legislativi e su alcuni regola-

---

<sup>15</sup> Cfr., in particolare, l'intervento di F. BASSANINI, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali*, cit., 84, per il quale «la costituzione di un'apposita Commissione bicamerale aiuterà a contrastare eventuali spinte conservatrici dirette a mantenere, se non ad accentuare, la frammentazione delle amministrazioni a difesa degli assetti esistenti». Sul punto insiste molto, *ex post*, il senatore Rotelli in sede di lavori preparatori della legge Bassaniniter, giungendo ad affermare che «se sono le Commissioni di merito a pronunciarsi sulle strutture dei Ministeri, tali pronunce sono sostanzialmente ossequienti ai desiderata dei Ministri, che esprimono le istanze della burocrazia ministeriale» (cfr. A.S., XIII Legislatura, res. sten., 6 maggio 1998, 26). Al riguardo, occorre tuttavia precisare che, mentre al Senato la competenza per gli interventi di riforma organica dei ministeri tende ad essere attribuita alle corrispondenti Commissioni di settore, alla Camera essa di regola spetta ad una commissione «orizzontale», ossia alla I commissione (affari costituzionali): si veda in tal senso la circolare n. 3/1996 del presidente della Camera, sugli ambiti di competenza delle Commissioni (pensata per il procedimento legislativo, ma valida anche per l'espressione di pareri su atti normativi del Governo).

<sup>16</sup> Il caso è quello della commissione parlamentare in ordine alla riforma statale, alla cui presidenza viene eletto, dopo numerosi scrutini, l'on. Marzano. Si noti che anche le elezioni dei presidenti delle altre due Commissioni consultive sono state tutt'altro che immediate.

<sup>17</sup> L'attribuzione a esponenti dell'opposizione della presidenza delle Commissioni di controllo e di vigilanza rappresenta infatti un principio non scritto, che tenta, tra molti ostacoli, di affermarsi in un sistema che – com'è noto – solo parzialmente può ritenersi ispirato ad una logica di tipo maggioritario.



menti, dal momento che il Governo ha trovato in ciascuna commissione consultiva un interlocutore unitario, stabile e specificamente attento al processo di attuazione delle leggi di riforma succitate<sup>18</sup>. Tuttavia, l'espressione di tali pareri da parte di Commissioni bicamerali, in luogo delle Commissioni permanenti di Camera e Senato, non sembra essere stata in grado di accrescere il peso delle indicazioni in essi contenute al punto da far compiere loro quel «salto di qualità» che forse molti parlamentari – specie dell'opposizione – si attendevano nel momento in cui hanno sostenuto la istituzione di tali Commissioni: tant'è che le opposizioni hanno tentato, invano, di aumentare il grado di vincolatività dei pareri da esse espressi, proponendo di introdurre, nella legge Bassanini-ter, un obbligo di motivazione per il Governo, qualora intenda disattendere il parere parlamentare, insieme alla possibilità, per la maggioranza dei due terzi dei componenti della commissione, di coinvolgere le assemblee o di bloccare il procedimento «per gravi motivi di merito, di legittimità costituzionale e di eccesso di delega»<sup>19</sup>.

Inoltre, da un lato, la costituzione di tali Commissioni ha originato una serie di problemi di natura pratico-organizzativa, già segnalati dalla dottrina in occasione della precedente «stagione delle Commissioni bicamerali»<sup>20</sup>, consistenti soprattutto nella difficoltà di trovare tempi adeguati per i lavori delle Commissioni bicamerali consultive, negli interstizi di calendari fitti e non coordinati tra di loro dei due rami del Parlamento, e nell'impossibilità di disporre di tutto il corredo di poteri conoscitivi, ispettivi e di indirizzo dei quali sono invece dotati le Commissioni permanenti<sup>21</sup>. Dall'altro, l'oggetto di alcune deleghe – in particolare di quelle contenute nella legge n. 59/1997 – si è rivelato essere assai più ampio ed indefinito di quanto forse gli stessi par-

---

<sup>18</sup> Per un giudizio in questo senso, si veda la prima relazione semestrale al Parlamento sullo stato delle riforme previste dalla legge n. 59/1997 (in A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 20 dicembre 1998, 9 s., spec. 26).

<sup>19</sup> Cfr. gli emendamenti Magnalbò 1.9 e 1.10 in A.S., XIII Legislatura, res. sten., 6 maggio 1998, 16, illustrati dal presentatore nel suo intervento in sede di discussione generale (A.S., XIII Legislatura, res. sten. 5 maggio 1998, 12 s.), al quale replica il sen. Villone sostenendo che un parere vincolante sarebbe «in diretta violazione della Costituzione per la quale la responsabilità del decreto delegato è del Governo» (*ivi*, 20).

<sup>20</sup> Per il dibattito sulle Commissioni bicamerali, svoltosi in larga parte nella seconda metà degli anni settanta, si vedano, nella dottrina più recente (anche per ulteriori indicazioni), L. CALIFANO PLACCI, *Le Commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993, spec. 61 s. e P. CAMPENNI, *Gli organi bicamerali nella recente esperienza parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, 1994, 127 s.

<sup>21</sup> Si noti tuttavia che tutte e tre Commissioni bicamerali consultive istituite nella XIII Legislatura hanno svolto, preliminarmente all'espressione dei pareri, un'intensa attività conoscitiva realizzatasi attraverso audizioni, sia formali che informali, e in un caso anche attraverso

lamentari non avevano compreso al momento dell'approvazione del disegno di legge: conseguentemente, le Commissioni permanenti di Camera e Senato, nel trovarsi davanti a interventi di riforma assai rilevanti<sup>22</sup> alla cui definizione non sono riuscite a contribuire né in fase di stesura della normativa di principio (invero assai vaga, quando non del tutto assente)<sup>23</sup>, né nella fase attuativa, si sono sentite espropriate del dominio della legislazione di settore<sup>24</sup>. L'insieme di questi elementi ha senz'altro contribuito ad originare una reazione nei confronti del «ritorno delle Commissioni bicamerali», volta anzitutto a non istituire nuove Commissioni bicamerali consultive, in secondo luogo a ridurre il novero degli schemi di atti normativi da trasmettere alla commissione sulla riforma amministrativa (sulla quale, in effetti, tendeva a concentrarsi una mole di lavoro assai cospicua, relativa per di più a settori materiali piuttosto disparati) a vantaggio delle Commissioni permanenti, nonché a consentire anche a queste ultime di intervenire, mediante l'invio di proprie osservazioni, sugli schemi di atti normativi predisposti dal Governo in attuazione della legge n. 59/1997.

In effetti, le leggi di delega successive alle tre prima richiamate non hanno previsto l'istituzione di ulteriori Commissioni bicamerali consultive, né hanno rafforzato i poteri o ampliato le competenze delle Commissioni esistenti<sup>25</sup>; anzi, alla luce delle modifiche apportate alla legge n. 59/1997 ad opera della legge n. 191/1998 (la c.d. legge Bassanini-ter, provvedimento collegato «fuo-

---

l'avvio di un'indagine conoscitiva (è il caso della commissione consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale, che avvia un'indagine conoscitiva sulle implicazioni dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica), benché solo alla commissione sulla riforma amministrativa fosse stato affidato dalla legge (cfr. l'art. 5, comma 4, lett. b), della legge n. 59/1997) un compito di monitoraggio sull'attuazione della medesima.

<sup>22</sup> Al riguardo, cfr. M. CLARICH, *Il carro delle deleghe*, in *Il sole 24 ore del lunedì*, 23 febbraio 1998, 1 s.

<sup>23</sup> Sulla vaghezza dei principi e criteri direttivi della legge n. 59/1997, cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, Giuffrè, 1998, 779 s., G. PITRUZZELLA, *A che serve il Parlamento*, cit., 3, A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, relazione al convegno su *La riforma costituzionale*, Roma 6-7 novembre 1998, *paper*, 12 e L. CICI, B.G. MATTARELLA, *Il decentramento*, in G. VESPERINI (a cura di), *I Governi del maggioritario*, cit., 115.

<sup>24</sup> Tale espropriazione si è realizzata in modo particolarmente marcato per effetto dei provvedimenti attuativi delle deleghe contenute nell'art. 4, comma 4, lett. c), e nell'art. 11, comma 1, della legge n. 59/1997.

<sup>25</sup> Vi era invece stato un tentativo di rafforzare il ruolo della commissione consultiva per la riforma amministrativa, sia consentendo espressamente ad essa di esercitare attività conoscitive e di indagine allo scopo di verificare l'attuazione della legge n. 59/1997, sia assegnando a tale commissione, invece che alle Commissioni permanenti di Camera e Senato, il compito di

ri sessione» alla manovra di bilancio per il 1998), si può dire che ci si è proposti piuttosto di limitare l'ambito di competenza della commissione bicamerale per le riforme amministrative, riespandendo correlativamente quello delle Commissioni permanenti<sup>26</sup>, con specifico riferimento agli schemi di decreti legislativi correttivi predisposti nelle materie di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 59/1997 e agli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 11, comma 4, della medesima legge, quelli cioè correttivi (o presunti tali)<sup>27</sup> del d.lgs. n. 29/1993. Tuttavia, a causa di una cattiva tecnica di redazione della legge n. 191/1998, l'intento del legislatore rischia di essere vanificato, potendo ora addirittura sembrare, in virtù della mancata abrogazione delle disposizioni che prevedono il parere della commissione bicamerale per la riforma amministrativa, che gli schemi dei decreti legislativi «correttivi» di quelli emanati ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59/1997 debbano essere trasmessi sia a tale commissione sia alle Commissioni permanenti di Camera e Senato, essendo tutti questi organi chiamati dalla legge ad esprimersi sui medesimi testi (per di più senza alcuna forma di coordinamento tra di loro)<sup>28</sup>.

---

esprimersi sugli schemi di regolamento in materia di organizzazione ministeriale, di cui all'art. 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988. Tuttavia, tali innovazioni, contenute nel testo del disegno di legge Bassanini-*ter* così come approvato dalla Camera (A.S., XIII Legislatura, n. 3095; si noti che relatore su tale disegno di legge era, in quel ramo del Parlamento, l'on. Cerulli Irelli, presidente della commissione consultiva per la riforma amministrativa), vengono poi soppresse dal Senato, che invece conserva le previsioni volte, inversamente, ad affidare alle Commissioni permanenti alcune competenze già spettanti alla commissione bicamerale (si veda subito *infra*, nel testo e nelle note).

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 1, commi 7 e 16, della legge n. 191/1998.

<sup>27</sup> Quella contenuta nell'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997 costituisce infatti una delega correttiva impropria, in quanto autorizza sì il Governo ad emanare «ulteriori disposizioni integrative e correttive» al d.lgs. n. 29/1993, ma nel contempo detta nuovi principi e criteri direttivi, «ad integrazione, sostituzione o modifica» di quelli contenuti nell'originaria legge di delega (la legge n. 421/1992): viene pertanto meno uno dei caratteri propri delle deleghe «correttive», consistente nella «medesimezza, rispetto ai decreti legislativi corrigendi, dell'oggetto, dei principi e criteri direttivi e delle procedure» (cfr., in questo senso, G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo*, cit., 791 s., il quale osserva che, più che di una delega correttiva, si tratta di «una delega *tout court* seppure ad oggetto individuato *per relationem* con quello di un precedente decreto delegato»). L'uso improprio delle deleghe correttive (ulteriori casi si rinvengono, ad esempio, nella legge comunitaria 1995-1997) costituisce una fattispecie piuttosto diffusa nella Legislatura in corso, e ha fatto parlare persino, in dottrina, di «reiterazione della delega», con ciò volendosi individuare «quel fenomeno ormai ricorrente per il quale con proroghe correttive e successive leggi di delega sullo stesso oggetto il Governo diviene in fatto titolare di un potere legislativo continuo su una determinata materia, esito palesemente incompatibile almeno con la *ratio* dell'art. 76 Cost.» (così P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, cit., 13 s.).

<sup>28</sup> Relativamente ai decreti legislativi di cui all'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997 il

Sul piano della prassi parlamentare, davanti alle esigenze manifestate a più riprese dai presidenti delle Commissioni permanenti – in particolare nel corso della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera svoltasi il 30 marzo 1998 –, il presidente della Camera Violante ha dovuto parzialmente rivedere la propria «giurisprudenza» contraria alla prosecuzione nella Legislatura in corso della procedura, già sperimentata da Camera e Senato durante la XI Legislatura<sup>29</sup>, delle c.d. «osservazioni per il parere», giudicata eccessivamente complessa, e consentire così alle Commissioni permanenti di esprimersi anch'esse, ove lo ritengano opportuno, per i profili di propria competenza, sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo in attuazione della legge n. 59/1997; la commissione consultiva per la riforma amministrativa, quindi, «se lo riterrà, potrà allegare le osservazioni ricevute al parere reso al Governo». Benché per il momento l'applicazione di tale procedura sia stata limitata ai soli schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 59/1997<sup>30</sup>, interessa rilevare che anche in questo caso si verifica, sostanzialmente, il recupero di una prassi appartenente al (recente) passato.

Del resto, la procedura delle «osservazioni per il parere» non è certo la sola nella quale sono più d'uno gli organi parlamentari, anche appartenenti allo stesso ramo del Parlamento, chiamati ad esprimersi su un medesimo schema di atto normativo del Governo. Si può infatti ricordare che gli atti normativi del Governo predisposti per il recepimento della normativa comuni-

---

problema dell'eccessivo numero di organi parlamentari chiamati ad esprimersi con un parere non sembra porsi, dal momento che il testo originario della legge all'apparenza non prevedeva espressamente alcun parere parlamentare sui decreti legislativi «correttivi» del d.lgs. n. 29/1993 (benché poi, in realtà, tale parere sia stato richiesto ed espresso dalla commissione bicamerale per la riforma amministrativa sugli schemi dei dd.lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998): ed infatti sul d.lgs. n. 387/1998 (ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 29/1993, e successive modificazioni, e del d.lgs. n. 80/1998) sono state chiamate ad esprimersi solo le competenti Commissioni permanenti di Camera e Senato.

<sup>29</sup> Al riguardo, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del Governo*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, 1994, n. 2, 194 s.

<sup>30</sup> Cfr. la lettera del presidente della Camera Violante, indirizzata ai presidenti delle Commissioni permanenti e al presidente della commissione per la riforma amministrativa, del 26 marzo 1998 (la si veda pubblicata, ad esempio, in A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., VII comm., 1° aprile 1998, 98 s.), nella quale il presidente, dopo aver costruito tale procedura, sulla base dell'argomentazione che «la particolare ampiezza del fenomeno riformatore attivato dalla legge delega e le modalità attuative della stessa possono mettere le Commissioni di merito nelle condizioni di perdere la padronanza della legislazione di settore», ritiene comunque che la procedura in questione «debba limitarsi a questa particolare situazione».

taria vengono trasmessi, oltre che alle Commissioni permanenti competenti per il settore materiale interessato, anche agli organi di Camera e Senato specializzati in materia comunitaria, ossia alla XIV commissione permanente (politiche dell'Unione europea) della Camera e alla Giunta per gli affari europei del Senato: ai sensi dell'art. 126, comma 2, lett. *b*), del regolamento della Camera e dell'art. 23, comma 4, del regolamento del Senato, tali organi sono infatti chiamati ad esprimersi, tra l'altro, «sugli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie», per i profili di propria competenza, in parallelo alle Commissioni di settore<sup>31</sup>. Si hanno dunque, in questo caso, almeno di regola, ben quattro distinte manifestazioni di volontà parlamentare, due per ciascun ramo del Parlamento, su un medesimo schema di atto normativo, con l'effetto pratico, evidentemente, di ampliare i margini di azione del Governo, nell'eventualità, tutt'altro che implausibile, di discordanze tra i diversi pareri parlamentari espressi: tra l'altro, piuttosto labile appare il discrimine tra le competenze delle Commissioni di settore e quelle degli organi specializzati in materia comunitaria, dal momento che l'esame sulla 'compatibilità' comunitaria rischia facilmente di sovrapporsi alle valutazioni sulle scelte di merito effettuate dal Governo, in rapporto alle disposizioni di principio contenute, in ipotesi, nella norma di delega o nella norma di delegificazione (che spesso si richiamano anche alla conformità rispetto alla normativa comunitaria).

Una situazione per molti versi analoga a quella appena descritta – benché forse in questo caso il confine tra le competenze appaia più facilmente individuabile – si riprodurrà inoltre in attuazione della recente legge (provvedimento collegato «fuori sessione» alla manovra finanziaria per il 1998), che contiene la delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale (legge n. 419/1998), la quale, all'art. 1, comma 3, richiede espressamente che sui relativi schemi di decreti legislativi siano acquisiti non solo i pareri delle Commissioni permanenti di Camera e Senato competenti per materia, ma anche i pareri di quelle competenti «per le conseguenze di carattere finanziario», allo scopo evidentemente di consentire alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento di controllare che gli schemi di decreti legislativi – che, ai sensi della legge di delega, devono necessariamente essere accompagnati da relazioni tecniche «sugli effetti finanziari» da essi derivanti<sup>32</sup> – rispet-

---

<sup>31</sup> Per i (numerosi) problemi interpretativi sollevati da tale disciplina regolamentare, cfr. A. SPEZIALE, *Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 4, Roma, Camera dei deputati, 1992, 287 s.

<sup>32</sup> La presentazione di una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri che accompagna

tino il vincolo di invarianza dell'onere imposto dall'art. 1, comma 4, della legge di delega<sup>33</sup>.

### 3. Segue: *b) il (difficile) coordinamento con gli altri soggetti chiamati ad esprimere un parere*

Se, nella XIII Legislatura, relativamente all'individuazione dell'organo competente ad esprimere il parere si riscontra il recupero di tendenze e prassi del passato, quanto alle forme di intervento delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi e dei regolamenti trova invece conferma il pressoché completo abbandono<sup>34</sup> di quel modello di «doppio parere» parlamentare che aveva riscosso un certo successo nella legislazione approvata a partire dalla metà degli anni settanta e nel corso degli anni ottanta, fino ad essere codificato, con generale riferimento a tutte le deleghe ultrabiennali, nell'art. 14, comma 4, della legge n. 400/1988<sup>35</sup>: in so-

---

gli schemi dei decreti legislativi sottoposti al parere parlamentare costituisce un adempimento non previsto dalla legge n. 468/1978, che lo richiede, in via generale, solo sui disegni di legge e sugli emendamenti di iniziativa governativa, nonché, per impulso delle Commissioni parlamentari, su tutti i progetti di legge e gli emendamenti al loro esame (cfr. l'art. 11 *ter* della legge n. 468/1978, introdotto dalla legge n. 362/1988).

<sup>33</sup> È infatti in questo senso il parere espresso dalla V commissione della Camera (cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 14 maggio 1998). Forse l'attivazione delle Commissioni bilancio in sede di procedimento di espressione di pareri sugli schemi dei decreti legislativi potrebbe preludere ad una rivitalizzazione della norma di cui all'art. 16, comma 2, della legge n. 400/1988, nella parte in cui consente alla presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni permanenti, di richiedere le valutazioni della Corte dei conti in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla emanazione di un decreto legislativo, così venendo incontro alle richieste della Corte dei conti che da anni lamenta la quiescenza di tale previsione normativa (cfr. la già citata relazione sul rendiconto 1997, p. 340).

<sup>34</sup> Per quanto riguarda le leggi di delega approvate, fino a ottobre 1998, nel corso della XIII Legislatura, il «doppio parere» trova una sola applicazione, per effetto dell'espresso richiamo alla procedura di cui all'art. 14, comma 4, della legge n. 400/1988 da parte dell'art. 1, comma 3, della legge n. 352/1997, laddove contiene una delega (di durata annuale) per l'emanazione di un testo unico nel quale siano riunite tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali.

<sup>35</sup> Sul valore di questa previsione si confrontano due distinte opinioni dottrinali. Da un lato, si sostiene che essa è in grado di inserirsi automaticamente in tutte le successive leggi di delega che attribuiscono al Governo deleghe ultrabiennali, salvo che esse dispongano diversamente. Così E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, Giuffrè, 1988, 159 s., S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n. 400 del 1988*, in *Giur.*

stanza, in applicazione di un meccanismo siffatto, la commissione parlamentare competente viene chiamata dalla legge di delega ad esprimere il proprio parere due volte, la prima, entro un termine piuttosto ampio, su uno schema predisposto dal Governo, la seconda, entro un termine più breve, su un'ulteriore versione del medesimo schema, al fine di giudicare il testo alla luce delle modificazioni apportate dal Governo in conseguenza del primo parere espresso dalla commissione o, in altri termini, di valutare *ex ante*, a giuochi non ancora conclusi, il grado di recepimento delle indicazioni contenute nel primo parere. Tale meccanismo aveva fornito una buona prova in una specifica occasione, avvicinando in sostanza il valore dell'intervento della commissione parlamentare per le questioni regionali a quello proprio di un parere vincolante, nel corso del procedimento di trasferimento di funzioni alle Regioni che si è realizzato con il d.p.r. n. 616/1977, anche grazie ad un particolare accordo politico, per effetto del quale il Governo era stato in sostanza costretto dalla sua maggioranza ad attenersi, nella stesura del decreto legislativo, alle indicazioni provenienti da tale commissione bicamerale<sup>36</sup>. Negli altri casi in cui è stato previsto il meccanismo del «doppio parere», espresso o da Commissioni bicamerali, oppure dalle Commissioni permanenti di Camera e Senato, esso non sembra peraltro aver prodotto un analogo effetto di vincolo nei confronti del legislatore delegato; anzi, in talune occasioni – ad esempio nell'attuazione della delega per il nuovo processo penale – questa forma di ripetuto «dialogo» tra il Governo e le Commissioni parlamentari ha rivelato i suoi limiti, risultando piuttosto defatigante per entrambi i soggetti interessati. Si spiega così come mai, a partire dagli anni novanta, il «doppio parere» tenda a non essere più previsto dalle leggi di delega né ad essere esportato alle leggi

---

*cost.*, 1988, II, 1474 s., A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 266 (il quale parla di «clausola d'inserzione automatica, se non diversamente disposto dalla singola legge-delega»), U. DE SIERVO, *Il complesso universo*, cit., 16, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, 157 e F. CRISAFULLI, in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 (le fonti normative), VI ed., Padova, Cedam, 1993, 102 s. *Contra*, cfr. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1488 s. e, più ampiamente, F. SORRENTINO, G. CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 112, i quali ritengono che non ammissibile una siffatta forma di eterointegrazione della legge di delega alla luce del disposto dell'art. 76 Cost. «che vuole indicati dalla stessa legge delegante i limiti di esercizio del potere delegato»; in tal modo, inoltre «quella prescrizione, ove fosse ritenuta vincolante, finirebbe col divenire una sorta di impropria integrazione dello stesso art. 76 Cost.».

<sup>36</sup> Cfr. F. COLONNA, *Il procedimento di delega legislativa nella 382*, in *Dem. e dir.*, 1977, 445 s., G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1979, 195 s., G. STORCHI, *La commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1981, 878 s.

di delegificazione, le quali preferiscono in genere prefigurare un unico intervento delle Commissioni parlamentari, da realizzarsi in tempi più rapidi.

Del resto, piuttosto che rendere maggiormente articolate le forme di consultazione delle Commissioni parlamentari, le leggi di delega e di delegificazione approvate nella XIII Legislatura hanno preferito sviluppare quella prassi, già conosciuta in passato<sup>37</sup>, volta a prevedere ulteriori interventi consultivi sugli schemi di atti normativi del Governo, da parte di figure soggettive, pubbliche e private, estranee all'ordinamento parlamentare, ed in genere rappresentative di specifici interessi: tra i soggetti pubblici, si è richiesto il parere di tutte le (o solo di talune) Regioni, oppure della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-città o, più spesso, a partire dalla sua costituzione, nel 1997, della Conferenza unificata<sup>38</sup>, nonché, in determinati casi, di autorità indipendenti quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali<sup>39</sup>, o persino della Commissione europea<sup>40</sup>; nell'ambito dei soggetti privati, è piuttosto frequente il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, sia generali che set-

---

<sup>37</sup> Per quanto riguarda i regolamenti, cfr. infatti le utili classificazioni dei vari interventi di carattere consultivo conosciuti nella prassi legislativa fino all'inizio degli anni novanta fornite da G. PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge 400 del 1988*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare*, cit., 29 s.

<sup>38</sup> Tra i tanti casi in cui sono previsti tali pareri, si vedano, ad esempio, le disposizioni di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 59/1997 (che coinvolge la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane, sui decreti legislativi di cui agli artt. 1, 3 e 4), nonché quelle contenute negli artt. 9, comma 2, e 17, commi 65 e 87, della legge n. 127/1997.

<sup>39</sup> Ad esempio, il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è richiesto, insieme a quello delle Commissioni parlamentari, sul regolamento di delegificazione di cui all'art. 5 della legge n. 249/1997; il parere del Garante per la protezione dei dati personali è previsto, insieme a quello delle Commissioni parlamentari (e, nel primo caso, anche delle «organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative»), dall'art. 59, commi 50 e 51, della legge n. 449/1997 nell'attuazione delle deleghe relative rispettivamente al c.d. «sanitometro» e al c.d. «riccometro». Una sorta di potere di proposta sembra essere attribuito dall'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 676/1996 al Garante per la protezione dei dati personali e, nelle materie di sua competenza, all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, laddove stabilisce che i decreti legislativi ivi previsti potranno introdurre le sole correzioni che, sentite tali autorità, si dimostrino necessarie.

<sup>40</sup> È questo il caso, in particolare, dell'art. 45, comma 3, della legge n. 40/1998, relativo alla delega per la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione europea, che prevede la trasmissione dello schema di decreto legislativo alla Commissione delle Comunità europee «con le medesime modalità ed entro lo stesso termine» previsti con riferimento alle Commissioni parlamentari competenti per materia.



toriali, o delle associazioni degli enti locali<sup>41</sup>. In tal modo, il legislatore intende assicurare un confronto tra il Governo e quelli che saranno alcuni dei destinatari della disciplina che sarà dettata dall'atto normativo, al fine di raccogliere sia un giudizio complessivo circa le disposizioni in via di emanazione, sia eventuali suggerimenti e proposte di modifica rispetto a tale testo. Ed è evidente che le scelte contenute in un atto normativo del Governo formatosi con la partecipazione attiva, e spesso con l'espreso consenso, dei soggetti interessati tendono ad essere dotate di un più elevato livello di legittimazione, anche indipendentemente dall'intervento delle Commissioni parlamentari.

Emblematico di questa tendenza ad escludere l'intermediazione parlamentare nel confronto con i destinatari della nuova disciplina e ad accollare direttamente all'esecutivo un onere di tal tipo è il paragone tra i primi due decentramenti di funzioni alle Regioni a statuto ordinario attuati rispettivamente nel 1972 e nel 1977 ed il decentramento che è stato compiuto nel 1998, in particolare con l'emanazione del d.lgs. n. 112: mentre nei primi due casi il ruolo-chiave è stato attribuito, come già si è accennato, alla commissione parlamentare per le questioni regionali, che ha costituito la sede privilegiata attraverso la quale le Regioni – benché consultate in ambedue le occasioni direttamente ma singolarmente dal Governo – hanno fatto valere il proprio punto di vista in modo unitario (dando origine al c.d. «fronte delle Regioni») <sup>42</sup>, nel più recente conferimento di funzioni questo ruolo è stato svolto non da una commissione parlamentare, bensì dalla Conferenza unificata <sup>43</sup>; il parere espresso da quest'ultima, in quanto frutto dell'accordo tra

---

<sup>41</sup> Ad esempio, per un coinvolgimento delle «organizzazioni sindacali» e delle «rappresentanze degli enti locali» si veda l'art. 17, comma 79, della legge n. 127/1997, relativo all'agenzia e alle scuole di formazione dei segretari comunali. Parla invece di «associazioni nazionali delle autonomie locali» il successivo comma 87, relativamente al regolamento di delegificazione sulla procedura per la riscossione diretta di tributi, sanzioni o prestazioni pecuniarie da parte degli enti locali. Più problematico appare il riferimento agli «organismi rappresentativi degli enti locali funzionali» la cui consultazione è prevista, insieme alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, dall'art. 7, comma 2, della legge n. 59/1997.

<sup>42</sup> Sul primo decentramento di funzioni cfr., sul punto, A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Milano, Comunità, 1972, 104, e, quanto al secondo, G. STORCHI, *La commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 878, e G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali*, cit., 192 s.

<sup>43</sup> Sul punto, cfr. ampiamente F. PIZZETTI, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, 173 s., il quale rileva come il Parlamento tenda «a sentirsi in qualche maniera «scavalcato» e condizionato [...] per il rapporto stabile e permanente che si è creato tra il Governo centrale e i Governi territoriali», essenzialmente grazie al sistema delle conferenze.

la Conferenza dei presidenti delle Regioni e le associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM), sembra quindi aver esercitato un peso maggiore rispetto a quello attribuito sia al parere espresso dalla commissione bicamerale per la riforma amministrativa sia, soprattutto, al parere pure in questo caso approvato, parallelamente, dalla commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>44</sup>.

La previsione di interventi di soggetti extraparlamentari nel procedimento di formazione dei decreti legislativi e dei regolamenti del Governo viene evidentemente a porre, sul piano procedurale, il problema di coordinare tali interventi con quelli delle Commissioni parlamentari incaricate di esprimersi sui medesimi schemi di atti normativi. Si tratta di un problema che riveste anche una notevole importanza sul piano sostanziale, dal momento che è tutt'altro che indifferente stabilire a quale soggetto spetti valutare la versione quasi definitiva dello schema di atto normativo, così prendendolo in considerazione tendenzialmente in tutti i suoi aspetti, anche in quelli inseriti a seguito dei pareri espressi in precedenza. Inoltre, la concomitanza dell'intervento consultivo di più soggetti tende naturalmente ad incoraggiare quella prassi, già rilevata dalla dottrina che si è occupata del tema<sup>45</sup>, delle modifiche sostanziali autonomamente introdotte dal Governo (magari per recepire le indicazioni contenute in taluni dei pareri nel frattempo espressi) a ridosso dell'adozione del decreto legislativo o del regolamento, così evitando di sottoporre tali modifiche al parere dei restanti soggetti consultati.

In taluni casi il problema del coordinamento tra i diversi pareri è affrontato espressamente dalla legge: così accade, ad esempio, per la legge n. 59/1997, ai sensi della quale i pareri espressi sugli schemi di decreti legislativi dalle

---

<sup>44</sup> Per qualche notizia sui modi attraverso i quali le Regioni e gli enti locali sono intervenuti nel procedimento di formazione del d.lgs. n. 112/1998, cfr. E. SACCENTI, *Sul processo di elaborazione del decreto*, in AA.VV., *Commento al decreto legislativo 112/1998*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 663 s., la quale segnala che «complessivamente sono stati accolti, almeno parzialmente, oltre 300 emendamenti presentati dalle Regioni». Si noti che in parallelo alla stesura di tale decreto legislativo la commissione parlamentare per le questioni regionali, forse proprio al fine di ritagliarsi un proprio spazio, ha svolto un'indagine conoscitiva sul nuovo assetto dei poteri regionali e sulla ripartizione delle competenze dopo la legge 15 marzo 1997, n. 59 (i cui atti sono stati pubblicati in un apposito volume, Roma, Camera dei deputati, 1998).

<sup>45</sup> Cfr. soprattutto P. CARETTI, M. MORISI, *I decreti legislativi della XII e XIII Legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle Commissioni parlamentari. Rapporto di sintesi, paper* (in corso di pubblicazione nei quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari), Firenze, 1997, 5, i quali osservano che «in un numero rilevante di casi, il testo definitivo del decreto legislativo presenta delle modifiche rispetto allo schema sottoposto al parere parlamentare, che non derivano dal contenuto dei pareri espressi dalle Commissioni. Si tratta di modifiche autonome del Governo in parte dovute a decisioni assunte in sede di stesura definitiva (e dunque non sottoposte al parere delle Commissioni), in parte a ragioni di mero coordinamento formale».

Conferenze Stato-Regioni e Stato-città, entro termini pure assegnati in via legislativa, devono essere «immediatamente comunicati» alle Commissioni parlamentari, le quali dispongono di margini temporali più ampi per l'espressione del proprio parere<sup>46</sup>; oppure, in modo diverso, per il d.l. n. 644/1996, convertito in legge n. 24/1997, che, con riferimento ai regolamenti di delegificazione per le procedure di utilizzo delle risorse comunitarie, stabilisce che i relativi schemi vadano trasmessi contemporaneamente a una serie di soggetti, parlamentari e non, il parere dei quali deve intervenire entro 30 giorni dalla richiesta<sup>47</sup>; oppure ancora chiedono che lo schema di regolamento sia trasmesso alle Commissioni parlamentari «corredato del parere del Consiglio di Stato»<sup>48</sup>. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le leggi non dedicano specifica attenzione al coordinamento tra i diversi organismi chiamati ad esprimersi sul medesimo schema di atto normativo, limitandosi per lo più a sancire l'obbligo, per il Governo, di sentire determinati soggetti, tra i quali anche le Commissioni parlamentari, spesso senza neanche preoccuparsi di stabilire i termini per la trasmissione dello schema da parte del Governo, né quelli per l'espressione dei pareri da parte dei soggetti da consultare<sup>49</sup>.

Uno specifico aspetto di tale problema di coordinamento temporale tra i diversi interventi consultivi riguarda il parere che il Consiglio di Stato è chia-

---

<sup>46</sup> Cfr. l'art. 6, comma 1, della legge n. 59/1997, che assegna rispettivamente 20 e 45 (originariamente erano 40) giorni per l'espressione dei pareri delle Conferenze e delle Commissioni parlamentari. Nel medesimo senso è la legge di delega sulla razionalizzazione del servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 3, della legge n. 419/1998), che assegna un termine di 30 giorni alla Conferenza unificata e un termine di 40 giorni alle Commissioni parlamentari; nessuna previsione di coordinamento riguarda invece la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, che debbono essere «sentite» per le sole «parti aventi riflessi sull'organizzazione del lavoro e sul rapporto d'impiego, nonché sull'età pensionabile».

<sup>47</sup> L'art. 1 *bis*, comma 2, del d.l. n. 644/1996, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 24/1997, dispone infatti che gli schemi dei regolamenti di delegificazione per lo snellimento delle procedure di utilizzo dei fondi comunitari «sono trasmessi *contemporaneamente* alle Commissioni parlamentari, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed al Consiglio di Stato, che esprimono il rispettivo parere entro il termine di trenta giorni dalla richiesta». Simile è la disciplina di cui all'art. 21, comma 2, della legge n. 59/1997, sull'autonomia scolastica, e all'art. 8 della legge n. 425/1997, di riforma degli esami di maturità, ai sensi del quale sugli schemi di regolamento di delegificazione ivi previsti «è acquisito, *anche contemporaneamente* al parere del Consiglio di Stato, il parere delle competenti Commissioni parlamentari» (i corsivi, evidentemente, sono aggiunti).

<sup>48</sup> In questo senso, ad esempio, l'art. 12 della legge n. 168/1989, su cui si soffermano ampiamente V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 85.

<sup>49</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 59, comma 53, della legge n. 449/1997, il quale, relativamente all'intervento delle Commissioni parlamentari e del Garante per la protezione dei dati personali, si limita a stabilire che tali organi debbano essere «sentiti».

mato ad esprimere sugli schemi di regolamenti del Governo e sugli schemi di testi unici, in applicazione dell'art. 17, commi 1, 2 e 4, della legge n. 400/1988, nonché della recente disciplina introdotta dall'art. 17, commi 25-28, della legge n. 127/1997 (che ha abbreviato a 45 giorni il termine per l'espressione di tali pareri, abilitando l'amministrazione a procedere comunque una volta scaduto tale termine, ed ha nel contempo istituito un'apposita sezione consultiva del Consiglio di Stato medesimo)<sup>50</sup>. Accade infatti che tale parere è chiamato a coesistere con il parere, come si è visto spesso richiesto dalla legge, delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi contenenti i testi unici o, soprattutto, sugli schemi di regolamenti del Governo.

In più di una occasione il Governo, allo scopo di accelerare i tempi di emanazione dei regolamenti governativi, oppure, come si è visto, in ottemperanza ad un'espressa previsione legislativa in tal senso, ha proceduto contestualmente all'invio dello schema di regolamento al Consiglio di Stato e alle Commissioni parlamentari, o, addirittura, prima a queste e poi a quello. Tale comportamento ha però, in passato<sup>51</sup> ma ancor più nel corso della XIII Legislatura, suscitato le reazioni delle Commissioni parlamentari e dei presidenti dei due rami del Parlamento, dato che in tal modo le Camere sono chiamate ad esprimere il proprio parere su un testo suscettibile ancora di essere modificato in conseguenza delle indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato. I presidenti di Camera e Senato, in particolare, si sono attivati a più riprese, nel corso del 1998<sup>52</sup>, allo scopo di richiamare il Governo ad un comportamento più corretto e sono anche giunti a richiedere, e ad ottenere, una nuova trasmissione dello schema di atto normativo, dopo

---

<sup>50</sup> Su tale disciplina si sofferma ampiamente il contributo di O. ROSELLI, in questo *volume*.

<sup>51</sup> Al riguardo, si vedano già i casi riportati e discussi da V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 113 s. e 149 s.

<sup>52</sup> In un caso è stato il presidente della commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale a sollecitare i presidenti delle Camere ad attivarsi perché la commissione fosse chiamata nuovamente a pronunciarsi sulle parti modificate dello schema di regolamento; ed infatti, così è accaduto, dopo una lettera inviata al presidente del Consiglio dai presidenti dei due rami del Parlamento (si veda, al riguardo, la nota successiva). In un altro caso sono stati alcuni esponenti delle opposizioni a sollevare il problema in seno alla I commissione (affari costituzionali) della Camera (cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 1° ottobre 1998, 15 s., in particolare l'intervento del deputato Armaroli), ottenendo poi che i presidenti delle Camere, nonostante il parere già espresso dalla commissione, invitassero, in coerenza con le affermazioni presenti nella lettera del 12 febbraio 1998, il presidente del Consiglio D'Alema «a procedere ad un nuovo invio della richiesta di parere, dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato» (il testo della lettera è riprodotto in A.S., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1998, 125).

che questo abbia ultimato «la sua fase procedimentale interna all'Esecutivo, tenendo conto anche del parere del Consiglio di Stato». Sempre in queste occasioni, i presidenti delle Camere hanno altresì richiesto al Governo di non apportare ulteriori modifiche agli schemi di atti normativi sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari, «fatte salve le modificazioni che il Governo, nell'ambito della sua competenza e responsabilità, ritenga di introdurre per effetto del parere» medesimo. Qualora invece il Governo intenda apportare ulteriori variazioni al contenuto di tale atto normativo, esso dovrebbe infatti – sempre ad avviso dei presidenti delle Camere – rinnovare la procedura, ritrasmettendo cioè il testo, corretto, alle Commissioni parlamentari, perché queste esprimano nuovamente il loro parere; infatti, «l'introduzione, successivamente all'espressione del parere parlamentare, di parti nuove che le Camere non avrebbero modo di conoscere, pregiudicherebbe la funzione consultiva del Parlamento», dato che essa sarebbe stata «esercitata in riferimento ad un testo diverso da quello oggetto della deliberazione governativa»<sup>53</sup>.

Il Consiglio di Stato, invece, ha espressamente sostenuto, in molti dei suoi pareri, la tesi contraria, ossia che debba essere trasmessa a tale organo la versione definitiva degli schemi dei regolamenti del Governo, una volta che essi siano già stati modificati in seguito al recepimento dei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, argomentando che il parere espresso dal Consiglio di Stato, in quanto si esprime sulla legittimità generale dell'atto, deve costituire «l'ultimo atto precedente la deliberazione finale di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri»<sup>54</sup>. Ora tale posizione è stata ribadita da parte della neocostituita sezione consultiva per gli atti normativi, sulla base, almeno in un'occasione<sup>55</sup>, di una motivazione piuttosto singolare, che sem-

---

<sup>53</sup> Le espressioni virgolettate appartengono alla lettera inviata al presidente del Consiglio Prodi dai presidenti della Camera, Violante, e del Senato, Mancino, in data 12 febbraio 1998, della quale si dà conto in una seduta della Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale (A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 25 febbraio 1998, 124), prima dell'inizio dell'esame del nuovo testo dello schema di regolamento in questione, modificato dal Governo in seguito al parere espresso dal Consiglio di Stato.

<sup>54</sup> Così Cons. St., ad. gen. 13 aprile 1994, n. 115/94, nel passaggio riportato da G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, Giappichelli, 1996, 251 s. (ove anche il richiamo ad ulteriori pareri resi nel corso del 1994).

<sup>55</sup> Una motivazione di tal tipo non si rinviene infatti in pronunce più recenti della sezione consultiva per gli atti normativi, che pure insistono nel ritenere necessaria una nuova espressione del parere «qualora, a seguito dell'accoglimento di qualche osservazione formulata in sede parlamentare, il testo del regolamento ne uscisse profondamente modificato» (così la pronuncia n. 155/1998, resa dall'adunanza del 31 agosto 1998; anche la pronuncia n. 154/1998, resa

brerebbe tendere a valorizzare, in linea teorica, il significato del parere parlamentare. Il Consiglio di Stato dichiara infatti espressamente di non volere certo «sminuire il valore dell'apporto delle Commissioni parlamentari»; anzi, la richiesta di esprimersi per ultimo, successivamente al parere parlamentare, si giustifica con la considerazione che «rientra nella funzione consultiva del Consiglio di Stato verificare, con gli strumenti tecnico-giuridici che gli sono propri, che la formulazione finale del provvedimento recepisca correttamente gli indirizzi politici espressi dalla sede parlamentare, ovvero verificare, dandosene il caso, che sia giuridicamente corretta la motivazione con cui il Governo abbia risolto di disattendere quegli indirizzi»<sup>56</sup>.

Al riguardo, occorre tuttavia rilevare che in tal modo il Consiglio di Stato chiede di svolgere un compito che non risulta essergli assegnato nell'ordinamento vigente, dal momento che non spetta certo a tale organo verificare il recepimento degli «indirizzi» contenuti in un parere che non riveste, nella stragrande maggioranza dei casi, valore giuridicamente vincolante e atteso che, perlomeno allo stato, il Governo non sembra essere neppure tenuto a fornire alcuna motivazione nel caso in cui, in base a proprie valutazioni, intenda disattendere tali «indirizzi»<sup>57</sup>: competerà esclusivamente alle Camere medesime, nell'ambito delle dinamiche proprie del rapporto fiduciario ovvero anche in sede di esercizio della funzione legislativa, sanzionare sul piano politico il comportamento del Governo che abbia disatteso le indica-

---

dall'adunanza del 27 luglio 1998, fa riferimento all'«eventualità di riesaminare lo schema alla luce delle possibili osservazioni svolte dalle competenti Commissioni parlamentari», senza motivare espressamente tale affermazione).

<sup>56</sup> Così la pronuncia n. 110/1997 resa dall'adunanza del 22 settembre 1997, nella quale il Consiglio di Stato, proprio in ragione dell'assenza dei pareri parlamentari, sospende l'emanazione del richiesto parere, pur segnalando «all'Amministrazione alcuni punti del provvedimento che un primo esame fa ritenere meritevoli di riconsiderazione».

<sup>57</sup> Salvo che la legge non disponga espressamente in tal senso: cfr., in particolare, l'art. 7, comma 3, della legge n. 277/1993, in relazione alla delega per il ridisegno dei collegi elettorali della Camera dei deputati, il quale espressamente stabilisce che «qualora il decreto non fosse conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione». Non sembrano infatti essere giunti ad un esito positivo i tentativi di argomentare l'esistenza, a legislazione vigente, di un siffatto obbligo di motivazione pur autorevolmente compiuti, nel corso della XI Legislatura, dalla presidenza della Camera: cfr. una lettera del presidente della Camera Napolitano dal presidente del Consiglio Ciampi, in data 24 settembre 1993, nella quale si sottolinea l'esigenza, emersa anche nell'ambito della Conferenza dei presidenti di commissione, di una motivazione per gli «atti adottati dal Governo in difformità dal parere emesso dalle Commissioni parlamentari» (il testo della lettera è riportato in *Le Commissioni parlamentari nella XI legislatura*, Roma, Camera dei deputati, s.d. (ma 1994), 33 s. e commentato da F. POSTERARO, *La funzione di garanzia del presidente della Camera nei confronti delle Commissioni permanenti*, *ivi*, 11).

zioni contenute nel parere parlamentare; mentre spetterà agli organi di giustizia amministrativa (e dunque allo stesso Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale) rilevare l'eventuale contrasto del regolamento non certo con il contenuto dei pareri parlamentari, bensì solamente con le disposizioni legislative che limitino l'autonomia normativa del Governo. Appare invece difficile non concordare con le argomentazioni utilizzate dai presidenti dei due rami del Parlamento allo scopo di affermare che il parere del Consiglio di Stato deve precedere quello parlamentare<sup>58</sup>; le Camere, in quanto «soggetto investito della tutela di interessi generali»<sup>59</sup>, devono esprimersi non su una qualsiasi 'bozza' di atto normativo, ma su uno schema che il Governo, in seguito alla considerazione degli interessi in giuoco e dei pareri dei propri organi consultivi, per effetto della deliberazione del Consiglio dei Ministri, ritenga idoneo ad essere emanato (salva la valutazione delle indicazioni provenienti, appunto, dalle Commissioni parlamentari)<sup>60</sup>.

Tutto il ragionamento fin qui compiuto vale, evidentemente, nel caso in cui la legge non disponga in modo diverso, stabilendo cioè espressamente che il parere parlamentare debba essere contemporaneo o addirittura debba precedere quello espresso da altri soggetti. Tuttavia, sembrerebbe opportuno che le leggi riservassero alle Commissioni parlamentari il compito di esprimersi successivamente rispetto agli altri interventi consultivi previsti sul medesimo schema di atto normativo: è pur vero che il Consiglio di Stato e, ancor più marcatamente, il sistema delle Conferenze o le autorità indipendenti tendono ad essere qualificati come organi non appartenenti allo Stato-apparato bensì allo Stato-ordinamento<sup>61</sup>, ma va altresì considerato – a pre-

---

<sup>58</sup> Conformemente, cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 113.

<sup>59</sup> Per usare un'espressione di M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione*, cit., 399.

<sup>60</sup> Queste considerazioni portano a ritenere necessario che gli schemi dei decreti legislativi e dei regolamenti governativi vengano deliberati dal Consiglio dei Ministri prima di essere trasmessi alle Camere: non mancano, invece, precedenti in senso contrario. Si veda peraltro la vicenda dello schema di regolamento concernente l'ordinamento del ministero dei trasporti e della navigazione, che è stato trasmesso alle Camere senza la previa delibera del Consiglio di Ministri (al riguardo, cfr., in particolare, il dibattito svoltosi presso la I commissione in A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 17 dicembre 1997, 6 s., che si conclude con la richiesta che lo schema di regolamento sia sottoposto al vaglio preventivo del Consiglio dei Ministri prima di essere esaminato dalle Camere).

<sup>61</sup> Per quanto riguarda il Consiglio di Stato è questa infatti la tesi sostenuta dalla dottrina più recente (cfr., tra gli altri, R. CHIEPPA, voce *Consiglio di Stato*, in *Enc. giur.*, VIII, 1988, 2 s. e L. AMMANNATI, *Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1993, 379 s.) che si contrappone alla tesi tradizionale (dovuta a Zanobini e ripresa da Landi) secondo cui, invece, il Consiglio di Stato, nell'esercizio della funzione consultiva,

scindere dal livello di indipendenza di questi organi rispetto al potere esecutivo e dalla loro capacità di rapportarsi direttamente con il Parlamento – che essi sono pur sempre chiamati, in questi casi, ad esprimere un parere al Governo, essendo questo il soggetto al quale è assegnata la «regia» del procedimento di formazione dei decreti legislativi e dei regolamenti. Alle Commissioni parlamentari, in quanto abilitate a dichiarare la volontà delle assemblee legislative, spetta poi esprimere una valutazione politica, di natura sintetica, sull'operato del Governo, prima della delibera finale dell'atto in questione. Ed è evidente che una valutazione siffatta tenda ad essere vanificata, se non aggirata, qualora vengano introdotte, successivamente all'approvazione dei pareri parlamentari, ulteriori modifiche sostanziali derivanti dall'accoglimento di indicazioni contenute nei pareri espressi dagli altri soggetti sentiti dall'esecutivo.

Peraltro, i problemi evidenziati in larga parte derivano dal fatto che lo schema di decreto legislativo o di regolamento trasmesso alle Commissioni parlamentari si configura come un atto semi-clandestino: esso non risulta infatti in alcun modo pubblicato, né come atto parlamentare, né, tanto meno, a cura dell'esecutivo. In genere esso viene trasmesso ai presidenti delle due Camere a cura del presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro per i rapporti con il Parlamento), ma non mancano casi in cui tali passaggi sono

---

costituisce un organo che si pone in esclusiva relazione con il potere esecutivo (peraltro, non si può negare che, diversamente da quel che accade in Francia, l'interlocutore privilegiato, anche se non esclusivo, del Consiglio di Stato sia costituito dal Governo: per un quadro comparato, cfr. L. CIMELLARO, *L'evolversi del ruolo consultivo dei Consigli di Stato francese e italiano fra affinità e differenze*, Padova, Cedam, 1997, spec. 81 s.). Sul sistema delle Conferenze, in questo senso si è espressa la Corte costituzionale (nella sent. 23 marzo 1994, n. 116, in *Giur. cost.*, 1994, 986 s.); si noti peraltro che negli ultimi anni le Conferenze, pur continuandosi a dibattere tra il ruolo di strumenti di collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, da un lato, e quello di organi deputati ad esprimere la volontà di tali autonomie, dall'altro (così, con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, 851 s.), sono andate svolgendo, com'è stato correttamente rilevato, una funzione di supplenza dovuta alla mancanza di una sede parlamentare idonea a rappresentare le autonomie locali, così uscendo dall'orbita governativa e statale per diventare una sorta di «terza camera» (così, pur dubitativamente, P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, cit., 15 s., che parla anche di «nuovo organo paracostituzionale» nonché F. PIZZETTI, M. ORLANDO, *La riforma Bassanini: il processo riformatore a «Costituzione invariata»*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, II ed., Milano, il Saggiatore, 1998, 545 s., spec. 552 s.). Infine, sulle autorità indipendenti si tende a rilevare che esse si collocano in un certo senso a metà strada tra Governo e Parlamento (cfr., anche per ulteriori indicazioni, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, spec. 193 s.), quando non a sostenere, da parte di una dottrina minoritaria, e non condivisa dalla Corte costituzionale, che esse costituiscano organi costituzionali (così M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996, spec. 311 s.).



stati evitati, o per il testo originario o per sue successive correzioni, realizzandosi così un'anomala forma di comunicazione diretta tra ministro di settore e Commissioni parlamentari (specie con riguardo a quelle bicamerali). Di recente, gli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo alle Camere sono stati oggetto, in via sperimentale, di autonoma numerazione progressiva, in sede parlamentare: si tratta tuttavia solo di un piccolo passo avanti nella direzione giusta, che dovrebbe portare quanto prima ad una pubblicazione ufficiale, se non altro nella forma di atto parlamentare, dello schema di atto normativo deliberato dal Consiglio dei Ministri, al termine del procedimento endogovernativo (dei cui passaggi si dia specificamente conto in premessa), in modo tale da consentire un più chiaro riparto delle responsabilità tra Parlamento e Governo, quanto alla paternità di determinate previsioni, e nel contempo da accertare tempestivamente le difformità rispetto alle disposizioni procedurali dettate dalla legge.

#### 4. Segue: *c) la questione dell'emendabilità della proposta di parere presentata dal relatore*

Ben poco è precisato all'interno dei regolamenti di Camera e Senato relativamente alla procedura per l'espressione dei pareri su schemi di decreti legislativi e di regolamenti da parte delle Commissioni parlamentari. Questo pressoché assoluto «silenzio» dei regolamenti parlamentari si spiega alla luce di due distinte considerazioni, relative l'una, sul piano «storico», alla particolare genesi delle norme dei regolamenti parlamentari che disciplinano i pareri su atti del Governo, e l'altra, sul piano interpretativo, a quella che si potrebbe chiamare la «cattiva reputazione» della quale hanno a lungo goduto – e in parte continuano a godere – i pareri parlamentari in genere e quelli su atti normativi, nella specie.

Dal primo punto di vista, infatti, occorre ricordare che l'art. 143, comma 4, del regolamento della Camera e l'art. 139 *bis* del regolamento del Senato sono stati introdotti entrambi nel 1978, successivamente all'approvazione della legge n. 14/1978, che ha sottoposto al previo parere delle Commissioni parlamentari le nomine ai vertici degli enti pubblici, allo scopo di disciplinare, per il versante parlamentare e nel rispetto della riserva di regolamento posta dall'art. 64 Cost., tale procedura: con l'occasione, le modifiche regolamentari si sono riferite non solo ai pareri su atti di nomina, ma, più in generale, alla categoria dei pareri su atti del Governo, ossia su «atti che rientrano nella sua competenza», sia di nomina che «di diversa natura», come si esprime il penultimo periodo dell'art. 143, comma 4, del regolamento della

Camera<sup>62</sup>. Dal secondo punto di vista, si deve tener presente che la previsione di pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi e, soprattutto, sugli schemi di regolamento è stata oggetto di severe critiche da parte di importanti settori della dottrina, sulla base di argomentazioni tanto di legittimità costituzionale quanto di opportunità<sup>63</sup>. Ciò ha portato spesso a considerare tali pareri come il frutto di una peculiare stagione della storia istituzionale italiana (in genere identificata con l'ambigua formula della «centralità del Parlamento»), e comunque come fenomeni di natura transeunte, se non eccezionale, non meritevoli perciò di espressa e specifica considerazione all'interno dei regolamenti parlamentari.

Sul primo versante, già si è avuto modo di segnalare che la procedura per l'espressione del parere su nomine e quella per l'espressione del parere su atti normativi si differenziano tra di loro per numerosi aspetti, di rilievo tutt'altro che marginale: tra questi, si possono qui ricordare, oltre al diverso valore dei termini assegnati per l'espressione del parere<sup>64</sup>, la distinta struttura del parere (necessariamente puntuale nel primo caso, consistendo in un parere o favorevole o contrario, eventualmente preceduto da una premessa; di solito articolata nel secondo caso, essendo il parere favorevole quasi sempre accompagnato da numerose condizioni e/o osservazioni), il differente sistema di votazione (a scrutinio segreto, con il sistema delle palline bianche e nere, nel primo caso; a scrutinio palese, per alzata di mano, nel secondo caso), nonché la possibilità (negata per il parere su nomine, con la sola eccezione del parere relativo ai componenti dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas<sup>65</sup>; ammessa per il parere su atti normativi) di far precedere alla fase deliberativa lo svolgimento di audizioni, di tipo formale o informale. Sul secondo versante, si è già osservato come il passaggio ad una fase dell'evoluzione istituzionale più spiccatamente connotata in senso maggioritario abbia portato non certo alla scomparsa né tanto meno alla dimi-

---

<sup>62</sup> Sul punto, cfr. G.F. CIAURRO, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in ID., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982, 143 s.

<sup>63</sup> Si veda *infra*, il par. 6.

<sup>64</sup> Cfr. *infra*, il prossimo paragrafo.

<sup>65</sup> Cfr. l'art. 2, comma 7, della legge n. 481/1995. Si tratta in effetti di un parere per più versi anomalo, espresso a maggioranza qualificata e vincolante nei confronti del Governo. Su di esso, cfr., con varietà di orientamenti, N. LUPO, *Nomina delle authorities sui servizi pubblici e parere delle Commissioni parlamentari*, in *Gazz. Giur.*, n. 5/1996, 5 s., C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo, tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII legislatura*, in *Rass. parlam.*, 1996, 615 s., spec. 630 s., C. PINELLI, *Atti congiunti dei presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir., Aggiornamenti*, I, 200 s., spec. 211 s., e i commenti di A. FERRARI e A. BARDUSCO, nel commentario a cura di A. BARDUSCO, G. CAIA, G. DI GASPARE, in *Nuove leggi civili comm.*, 1998, 273 s. e 275 s.

nuzione dei pareri parlamentari su atti normativi del Governo, bensì alla loro ulteriore diffusione, in (non casuale) coincidenza con l'accresciuto utilizzo della potestà normativa sia primaria sia secondaria dell'esecutivo; anzi, lo sviluppo della potestà normativa del Governo, a cui tendono ad essere affidati settori sempre più vasti e più delicati dell'ordinamento, ha finito per accrescere il rilievo politico di tali pareri e per mostrare ancora più chiaramente l'insufficienza dell'attuale disciplina dei regolamenti parlamentari.

Per sommi capi, il procedimento per l'espressione dei pareri su atti normativi del Governo, così come la stessa tipologia dei pareri espressi, tende a ricalcare ciò che i regolamenti parlamentari dispongono con riguardo alle Commissioni permanenti in sede consultiva, allorquando cioè esse sono chiamate ad esprimersi, per i profili di propria competenza, sui progetti di legge assegnati, in sede referente, redigente o legislativa, ad un'altra commissione: anche in questo caso il procedimento si inizia con una relazione svolta dal relatore, dopo la quale ha luogo la discussione generale, che in genere si chiude con le repliche del relatore e del rappresentante del Governo; prosegue con la presentazione di una proposta di parere formulata dal relatore<sup>66</sup>, e di eventuali altre proposte di parere, sulle quali si svolge un ulteriore dibattito; e si conclude con la votazione, come si è detto a scrutinio palese, di tali proposte (eventualmente modificate a seguito del dibattito), a partire da quella formulata dal relatore (la cui approvazione preclude, dunque, le restanti). Il parere, al di là delle (eventuali) premesse, può essere, così come specifica, appunto per le Commissioni in sede consultiva, l'art. 73, comma 3, del regolamento della Camera: 1) favorevole; 2) contrario; 3) favorevole con osservazioni; 4) favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate (o, più sinteticamente, favorevole con condizioni). A queste categorie la prassi ha poi aggiunto, combinando le ipotesi 3 e 4, il parere favorevole con condizioni e osservazioni, nonché le anomale categorie dei pareri favorevoli con raccomandazioni o con indirizzi<sup>67</sup>.

Tuttavia, tra i pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva con ri-

---

<sup>66</sup> Talvolta, nella redazione della proposta di parere, al relatore si affianca un Comitato ristretto (o informale). In altre occasioni, specie in caso di testi di particolare complessità, il presidente della commissione procede alla nomina di più di un relatore, ciascuno incaricato di riferire su determinati articoli dello schema di atto normativo in esame.

<sup>67</sup> E ovviamente con le diverse combinazioni possibili: ad esempio, per pareri favorevoli con condizioni e raccomandazioni, cfr. le sedute della commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale del 12 e del 21 novembre 1997, in A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., rispettivamente, 15 s. e 12 s.

ferimento a progetti di legge e i pareri su atti normativi del Governo sussiste una differenza di fondo: mentre nel primo caso si è davanti ad un subprocedimento interno al procedimento legislativo, che è pertanto rivolto all'espressione di un parere alle altre Commissioni di quel ramo del Parlamento, nel secondo caso il parere costituisce l'atto terminale del procedimento parlamentare, ed è rivolto all'esterno, ossia verso il Governo, inserendosi, come si è visto, all'interno dei procedimenti normativi di cui questo organo è titolare. Ciò fa sì che, mentre per l'adozione dei pareri sui progetti di legge è sufficiente la presenza di un terzo dei componenti delle Commissioni del Senato e di un quarto dei componenti delle Commissioni della Camera, per i pareri su atti del Governo venga ritenuta necessaria la presenza della metà più uno dei membri della commissione, ossia del numero legale richiesto per le sedute «nelle quali le Commissioni discutano e adottino deliberazioni su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea»<sup>68</sup>. Sempre il carattere definitivo della pronuncia assunta dalla commissione incaricata di esprimersi su atti normativi del Governo, unitamente alla complessità del contenuto dei testi ad essa sottoposti, spiega come mai l'applicazione della semplice e poco formalizzata procedura prevista per la sede consultiva tenda ad essere ritenuta insoddisfacente, e a risultare perciò per più versi superata nella prassi della XIII Legislatura, in particolare allo scopo di consentire ai membri della commissione di contribuire in modo attivo e diretto, e non solo tramite la figura del relatore, alla stesura del parere approvato dalla commissione.

Accade infatti che i parlamentari, una volta conosciuta la proposta di parere formulata dal relatore, desiderino apportare a questa una serie di modifiche, in genere dirette ad aggiungere ulteriori condizioni o osservazioni al testo presentato dal relatore. Una soluzione procedurale, analoga a quella generalmente seguita nelle Commissioni in sede consultiva, consiste nell'affidare al relatore il compito di decidere se accogliere o meno (anche parzialmente) tali modifiche, spesso presentate in forma orale, riformulando conseguentemente la propria proposta di parere; i parlamentari che hanno presentato proposte di modifica, nel caso in cui non si ritengano soddisfatti, potranno esprimere voto contrario alla proposta di parere presentata dal

---

<sup>68</sup> Così l'art. 30, comma 1, del regolamento del Senato. Qualche problema in più è sorto per l'applicazione di questo principio anche presso la Camera, alla luce di un disposto regolamentare meno chiaro: tuttavia, anche se l'art. 46 del regolamento della Camera stabilisce che «per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente la presenza di un quarto dei loro componenti», si è comunque ritenuta necessaria, per una delibera rivolta verso l'esterno, la presenza del *quorum* strutturale più elevato (per gli argomenti in tal senso, cfr. A. CASU, *Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica*, cit., 301 s.).

relatore (eventualmente chiedendone la votazione per parti separate) e, al più, presentare una proposta di parere alternativa a quella del relatore, che tuttavia ha ben poche probabilità di essere posta in votazione, dal momento che ciò accadrà solo nel caso in cui la proposta di parere del relatore non dovesse essere approvata dalla commissione (altrimenti scatta il meccanismo della preclusione). Una diversa soluzione procedurale tende però ad essere seguita, negli ultimi tempi, specie allorquando la commissione stia esprimendo un parere su atti normativi del Governo che consistano in testi di notevole complessità<sup>69</sup>: la proposta di parere presentata dal relatore, in questi casi, è in genere oggetto di una serie piuttosto numerosa di proposte di modifica presentate, per iscritto, dai singoli parlamentari, volte ad introdurre nuove condizioni o nuove osservazioni, o a ritoccare il contenuto di quelle presenti nella proposta di parere del relatore, o ancora a riscrivere le «premesse» del parere; tali proposte di modifica, ove non vengano accolte dal relatore né si configurino, a giudizio del presidente della commissione, come vere e proprie proposte alternative a quella del relatore, sono soggette ad un trattamento pressoché analogo a quello riservato agli emendamenti nel procedimento legislativo, ossia sono poste in votazione, una dopo l'altra, prima della proposta di parere del relatore a cui si riferiscono<sup>70</sup>. In tal modo i parlamentari hanno l'effettiva possibilità di concorrere, ove le loro proposte di modifica vengano approvate, alla formazione del testo del parere licenziato dalla commissione, o comunque l'opportunità di ottenere

---

<sup>69</sup> Quanto alla scelta della procedura da seguire per l'espressione di pareri sugli schemi di decreti legislativi si verifica un dibattito di un certo interesse in seno alla commissione bicamerale per la riforma fiscale, nell'ambito del quale si contrappongono coloro che si richiamano alla «prassi consolidata» sull'inammissibilità della votazione di emendamenti alla proposta di parere del relatore e coloro che invece ritengono che si debba procedere «alla votazione di tutte le osservazioni e proposte comunque presentate sul parere del relatore, ritenendo necessario che la Commissione» si esprima esplicitamente su ciascuna di esse (così, rispettivamente, i deputati Berruti e Liotta, in A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 3 giugno 1997, 234 s.; cfr. anche la successiva seduta in A.S., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 18 giugno 1997, 122).

<sup>70</sup> L'analogia con gli emendamenti non si presta comunque ad essere portata fino alle sue estreme conseguenze: in particolare, non sembra avere significato che su tali proposte di modifica esprima il proprio parere non solo il relatore ma anche il rappresentante del Governo (come pure talvolta è accaduto nella prassi, specie nelle prime applicazioni della procedura che si è descritta nel testo: cfr., ad esempio, A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., VI comm., 3 luglio 1996, 37 s.): al riguardo, infatti, il Governo per un verso si è già espresso con la trasmissione in Parlamento dello schema di atto normativo, e per altro verso si esprimerà, in sede di predisposizione del testo finale del decreto legislativo o del regolamento, restando comunque libero di decidere se accogliere o meno i contenuti del parere così come approvato dalle Commissioni parlamentari.

un'espressa pronuncia parlamentare sulla modifica da loro proposta<sup>71</sup>.

L'alternativa tra le due soluzioni procedurali che si è testé prospettata, e che tende ad essere negli ultimi tempi sempre in più occasioni risolta in favore della seconda, appare di notevole interesse non solo perché costituisce un ulteriore segnale dell'accresciuta rilevanza politica che in questi anni sono andati assumendo i pareri parlamentari sugli schemi di atti normativi del Governo<sup>72</sup>, ma soprattutto perché a ciascuna delle due suddette procedure sembra corrispondere, almeno in via tendenziale, uno dei due poli tra i quali si muove, dal punto di vista funzionale, tale istituto. La prima procedura, che di fatto considera inemendabile la proposta di parere formulata dal relatore (salvo che questi la riformuli), appare infatti più idonea nel caso in cui le Commissioni parlamentari intendano esercitare prevalentemente una funzione di controllo, valutando cioè la conformità dello schema di atto normativo rispetto ai principi e criteri direttivi della delega, alle norme generali regolatrici della materia o alle norme legislative da eseguire, attuare e integrare (sono infatti questi i parametri di tale attività di controllo, rispettivamente nelle ipotesi di cui all'art. 76 Cost., dell'art. 17, comma 2, e dell'art. 17, comma 1, lett. *a*) e *b*), della legge n. 400/1988), ed indicando nel contempo il modo giudicato più corretto di dare svolgimento a quei principi (si tratta infatti di un controllo-indirizzo o controllo-direzione, ad esito non tipizzato)<sup>73</sup>. La secon-

---

<sup>71</sup> Questa soluzione è stata riconosciuta come corretta dal presidente della Camera Violante, il quale, in una lettera del 24 giugno 1997 indirizzata al presidente della commissione per la riforma fiscale, on. Biasco, ha chiarito inoltre che la valutazione in concreto delle proposte presentate (se esse cioè debbano essere trattate come emendamenti o come proposte di parere alternative rispetto a quella del relatore) è «rimessa al prudente apprezzamento del presidente della Commissione, che può, se ritiene, avvalersi dell'avviso espresso dal relatore» (la lettera è integralmente pubblicata in A.S., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 24 giugno 1997, 166). Peraltro, continua ancora a trovare applicazione, in taluni casi e specialmente nell'ambito delle Commissioni permanenti, altresì la procedura meno formalizzata, che probabilmente dovrebbe essere preferita in sede di «osservazioni per il parere», visto che, in questa procedura, le Commissioni permanenti stanno esprimendo un atto indirizzato ad un'altra commissione, sia pure bicamerale, e non verso l'esterno del Parlamento.

<sup>72</sup> Si noti che l'accresciuta rilevanza politica del parere, unitamente alla necessità di riorganizzare il testo della proposta di parere alla luce degli emendamenti approvati dalla commissione, ha anche comportato l'estensione, in alcuni casi, ai pareri su atti del Governo alla procedura del coordinamento formale appositamente autorizzato dalla commissione, in applicazione analogica dell'art. 90, comma 2, del regolamento della Camera (che lo prevede per l'assemblea e per i progetti di legge): ad esempio, cfr. il parere sullo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ENEA, approvato dalla commissione parlamentare per la riforma amministrativa il 10 novembre 1998 e pubblicato, appunto nel testo coordinato, il giorno successivo (A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e Commissioni, 11 novembre 1998, 112 s.).

<sup>73</sup> Per le nozioni di controllo-orientamento e di controllo-indirizzo, cfr. A. BALDASSARRE, *Il*

da procedura sembra invece attagliarsi meglio ai pareri attraverso i quali le Commissioni svolgano una funzione prevalente di co-legislazione, o a causa della vaghezza, della scarsità o dell'assenza dei parametri che dovrebbero guidare un'azione di controllo, oppure perché le Commissioni (talvolta con il consenso del Governo, talaltra in dialettica con questo) avvertono, pur in presenza di principi legislativi, l'esigenza di contribuire direttamente alla riscrittura dello schema di atto normativo ad esse sottoposto.

A questo riguardo, si può rilevare che in alcuni casi l'esigenza della co-legislazione giunge persino a «perforare» lo schermo del parere, i parlamentari essendo portati qualche volta a presentare emendamenti riferiti non alla proposta di parere presentata dal relatore, ma direttamente al testo dello schema di atto normativo presentato dal Governo<sup>74</sup>, e il relatore avendo la tentazione, in altre occasioni, di riscrivere integralmente lo schema di atto normativo trasmesso dal Governo, invece di suggerire, nelle condizioni e nelle osservazioni contenute nel parere, specifiche modificazioni di tale testo<sup>75</sup>: si tratta tuttavia di prassi piuttosto isolate, ed evidentemente «devianti» rispetto alla procedura corretta, che deve condurre le Commissioni a fornire un contributo alla stesura di un atto la cui paternità resta esclusivamente del Governo, nell'ambito dei limiti contenutistici posti dalle leggi del Parlamento. Se le Camere dovessero dissentire dalla disciplina recata dall'atto normativo del Governo, esse potranno ovviamente intervenire, ma nelle forme previste dalla Costituzione vigente, ossia ridisciplinando la materia in questione con legge, anche se questo dovesse portare ad una implicita revoca della delega legislativa ovvero ad una (ri)legificazione (totale) di una materia già affidata alla fonte regolamentare<sup>76</sup>.

---

*Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 16 s., spec. 30 s. Parla di «controllo direzione» come della categoria nella quale rientra il parere parlamentare su atti del Governo A. CASU, *Considerazioni in tema di parere parlamentare*, cit., 295 s.

<sup>74</sup> Ad esempio cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., II comm., 15 settembre 1998, 49.

<sup>75</sup> In un caso, il relatore è giunto persino a presentare alla Commissione, «a meri scopi strumentali di ausilio», un testo a fronte dello schema di regolamento trasmesso dal Governo con quello che risulterebbe per effetto dell'accoglimento della proposta di parere da lui presentata (cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., V comm., 13 maggio 1998, 68 s.).

<sup>76</sup> In questo senso, cfr., in particolare, G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 151. Le (ri)legificazioni cui si accenna nel testo costituiscono evidentemente una fattispecie distinta rispetto a quella delle c.d. «(ri)legificazioni parziali» (consistenti cioè in modifiche, operate con legge, di singole parole, periodi, commi o articoli di regolamenti vigenti), che invece, come si è osservato in dottrina, rappresentano un fenomeno senza alcun dubbio patologico: cfr. A. CELOTTO, *La «frammentazione dell'atomo» (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rass. parlam.*, 1997, spec. 473 s. e N. LUPPO, *Il riordino normativo nelle*

5. Segue: *d) il termine per l'espressione del parere e i meccanismi di proroga automatica della scadenza della delega*

Un rilievo essenziale, nella procedura in cui il Parlamento è chiamato ad esprimersi con un parere su un atto del Governo, viene ad essere giuocato dal «fattore tempo»: come si è accennato, il parere costituisce infatti la fase parlamentare di un procedimento più complesso, i cui tempi e spazi di azione sono determinati per legge e sfuggono quindi alla disponibilità delle Camere, disponibilità che invece caratterizza, almeno nella sua configurazione tradizionale, il procedimento legislativo ordinario<sup>77</sup>. Ma ciò non significa che gli aspetti temporali sfuggano completamente al dominio dell'ordinamento parlamentare, che ha invece anzitutto il compito di assicurare in concreto il rispetto dei termini fissati dalla legge, nonché quello di interpretare ed integrare la disciplina legislativa laddove questa risulti ambigua o carente.

Proprio una funzione integrativa-suppletiva, rispetto al dettato legislativo, viene svolta, in questo caso, dai regolamenti parlamentari (art. 139 *bis*, comma 2, del regolamento del Senato e art. 143, comma 4, del regolamento della Camera), laddove fissano il termine per l'espressione del parere in «venti giorni dall'assegnazione, prorogabile una sola volta, per non più di dieci giorni». Perlomeno per i pareri su atti normativi, è infatti pacifico che tali termini si osservano solo «nei casi in cui la legge che richiede il parere ometta di indicare essa stessa un termine speciale»<sup>78</sup>. In effetti, la gran parte delle leggi che prevedono il parere parlamentare su atti normativi del Governo contengono apposite norme volte a stabilire i tempi per l'espressione del pa-

---

*leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 963 s. Accenna solamente al problema del trattamento di «una disposizione composta da elementi risultanti da atti legislativi o aventi valore di legge e da atti aventi valore secondario» la recente sentenza Corte cost. 21 ottobre 1998, n. 354 (in *Gazzetta Ufficiale* 28 ottobre 1998, n. 43, p. 20).

<sup>77</sup> Secondo le tradizionali dottrine parlamentari, il Parlamento è arbitro assoluto non solo del contenuto della legge, ma anche dei modi e, soprattutto, dei tempi della sua approvazione: applicazione di tale dottrina è la regola della natura ordinatoria, salvo esplicita disposizione diversa, dei termini contenuti nei regolamenti parlamentari (enunciata ad esempio da G.F. CIAURRO, *Il controllo*, cit., 160). Non deve pertanto sorprendere più di tanto l'osservazione per cui «il tempo, risorsa da controllare in relazione alle funzioni da svolgere, ha fatto il suo ingresso nei regolamenti parlamentari del settantuno come una delle novità sostanziali della riforma» (così C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, 175 s.; cfr. anche V. DI PORTO, *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, in *Appunti di cultura e di politica*, 1993, 1 s. (dell'estratto)).

<sup>78</sup> Così il parere espresso dalla giunta per il regolamento del Senato il 13 giugno 1978 (pubblicato a mo' di nota a piè di pagina nelle ultime edizioni del regolamento del Senato: p. 231 dell'edizione dell'aprile 1998).



rere, mentre solo in alcuni casi nelle suddette leggi si fa rinvio, in forma più o meno esplicita, ai termini stabiliti dai regolamenti parlamentari.

Sulla natura del *dies ad quem* (sia esso determinato dalla legge o dai regolamenti parlamentari), vi è un certo dibattito in dottrina. Spesso è la legge a specificare esplicitamente che il decorso del termine assegnato senza l'espressione del parere parlamentare abilita comunque il Governo all'emanazione dell'atto<sup>79</sup>; tuttavia, anche nel caso in cui la legge non contenga allo scopo un'esplicita disposizione in tal senso, si può forse ritenere vigente una consuetudine, che consente al Governo, trascorsi i termini stabiliti, di prescindere dal parere parlamentare<sup>80</sup>. Tale consuetudine, più che da un'interpretazione analogica<sup>81</sup> della norma generale contenuta nell'art. 3 della legge n. 14/1978, che così dispone per i pareri su nomine<sup>82</sup>, pare derivare dalla considerazione che, in caso contrario, le Camere potrebbero bloccare *ad libitum* gli atti normativi del Governo, in quanto questi dovrebbero ritenersi illegittimi se emanati senza il preventivo parere parlamentare<sup>83</sup>.

Dalla circostanza che, trascorso il termine per l'espressione del parere, il Governo può emanare l'atto di propria competenza non discende però automaticamente l'affermazione della natura perentoria del termine suddetto. Infatti, dato che può dirsi perentorio quel termine la cui scadenza produce la

---

<sup>79</sup> Per alcuni esempi di leggi contenenti una norma che abilita il Governo, decorsi i termini per il parere parlamentare, ad emanare decreti legislativi anche in assenza di quest'ultimo, cfr. M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Padova, Cedam, 1981, 78, nota 189, che la denomina «clausola liberatoria».

<sup>80</sup> Benché nessuno parli esplicitamente di consuetudine, l'esistenza quanto meno di una prassi costante nel senso indicato nel testo è riconosciuta praticamente da tutti gli autori che si sono interessati del tema: tra gli altri, cfr. M. PATRONO, *Le leggi*, cit., 78; A. DE ANGELIS, *La "consulenza parlamentare" nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici* (1983), in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 1, Roma, Camera dei deputati, 1987, 229; M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 821; V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento*, cit., 111. Qualche dubbio può tuttavia sorgere alla luce della seduta del Comitato per la legislazione del 13 maggio 1998, nel corso della quale alcuni deputati sembrano ritenere che dall'assenza di quella che viene chiamata «clausola di procedibilità» derivi la possibilità di bloccare, in assenza del parere, l'emanazione dello schema di decreto legislativo (cfr. A.C., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 13 maggio 1998, 3 s.).

<sup>81</sup> In tal senso, invece, V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento*, cit., 148, nota 72.

<sup>82</sup> Ai sensi di tale disposizione, «l'organo cui compete la nomina, la proposta o la designazione, può provvedere, trascorsi i termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere, anche se non sia stato reso il parere delle Commissioni».

<sup>83</sup> Al riguardo, cfr. M. PATRONO, *Le leggi delegate*, cit., 78 s., N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 108 s., S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1997, 206 s., nonché, con riferimento ai pareri su schemi di regolamenti, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni*, cit., 250.

decadenza del potere, perché il termine in esame possa ritenersi tale in senso proprio occorrerebbe che il suo decorso producesse anche l'effetto di privare le Commissioni permanenti della possibilità di esprimere il parere sugli atti del Governo<sup>84</sup>. E se un effetto di tal tipo è stato riconosciuto, in alcune ipotesi, e specialmente al Senato, al termine per il parere su nomine, in nessun caso questo effetto si è manifestato con riferimento ai pareri su atti normativi. Per il parere su atti normativi, sia alla Camera che al Senato, è prevalsa infatti l'interpretazione meno rigida della perentorietà del termine *ad quem*, essendo ormai pacifico che il decorso di tale termine, se abilita il Governo ad emanare l'atto normativo anche senza il previsto parere parlamentare, non per questo priva del tutto le Commissioni parlamentari della possibilità di esprimersi sugli atti sottoposti al loro esame, nell'ipotesi, tutt'altro che remota e infrequente, che il Governo intenda comunque attendere l'intervento parlamentare prima di procedere all'emanazione dell'atto normativo<sup>85</sup>. Tra l'altro, l'omogeneità delle interpretazioni prevalse al riguardo nei due rami del Parlamento fa sì che, in alcuni casi, si possano registrare accordi, che paiono rivestire alcune caratteristiche delle convenzioni costituzionali, tra il Governo e i presidenti delle due Camere, proprio al fine di rendere esplicita la decisione del Governo di attendere, per un determinato periodo di tempo, il parere delle Camere, anche al di là del termine inizialmente stabilito<sup>86</sup>.

Tuttavia, tali accordi incontrano, per quel che riguarda il parere sui decreti legislativi, un vincolo ben preciso nel termine di scadenza della delega: essendo questo termine obbligatoriamente stabilito dalla legge di delega<sup>87</sup>, ed

---

<sup>84</sup> In senso diverso, cfr. S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Pol. dir.*, 1980, 555 s. e 564 (anche in ID., *Il Governo e alcune sue funzioni. Studi*, Padova, Cedam, 1981, 333 s.), che qualifica come perentorio il termine determinato dai regolamenti per il parere parlamentare, pur ritenendo «del tutto ammissibile che il parere sia dato» oltre tale termine; ed infatti, poco dopo, tale autore parla di «perentorietà posta esclusivamente nell'interesse del libero e pieno esercizio della potestà normativa di preposizione».

<sup>85</sup> Per alcuni precedenti cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento*, cit., 148, note 74 e 75.

<sup>86</sup> Oltre che per i singoli casi, accordi di questo tipo tendono ad intervenire, con riferimento ad una serie di schemi di atti normativi, in vista delle sospensioni dei lavori parlamentari durante le ferie estive. In un caso, tale questione è stata disciplinata anche direttamente dalla legge: vedi art. 3 della legge n. 259/1997, relativo appunto alle modalità di computo delle sospensioni dei lavori parlamentari durante ferie estive ai fini dei termini per l'espressione dei pareri della commissione parlamentare consultiva per la riforma fiscale (si noti che tale norma dispone, correlativamente, anche una proroga del termine di scadenza della delega).

<sup>87</sup> Alcuni casi (di dubbia legittimità costituzionale) di «flessibilizzazione» del termine di scadenza della delega derivano da quelle disposizioni che legano il decorso di tale termine al momento (incerto nell'*an* e nel *quando*) dell'emanazione di determinati regolamenti governativi (ad esempio, cfr. l'art. 6, comma 1, della legge n. 94/1997 e l'art. 8, comma 4, della legge n. 425/1997).

essendo pacificamente riconosciuta ad esso natura perentoria (in quanto il suo decorso fa venire meno il potere legislativo delegato del Governo), è evidente che il suo superamento non rientra nella disponibilità di Governo e Parlamento, almeno nella fase di espressione dei pareri<sup>88</sup>. Poiché tuttavia è frequentemente avvertita l'esigenza di rendere in qualche modo più flessibile anche tale scadenza, alcune recenti leggi di delega hanno immaginato meccanismi di proroga «automatica» del termine di scadenza della delega, forzando fino al limite del consentito, per questo aspetto, il disposto dell'art. 76 Cost.

Più in particolare, l'art. 3, comma 15, della legge n. 662/1996 prevede direttamente la possibilità di una proroga (di venti giorni) del termine per l'espressione del parere, su iniziativa della commissione parlamentare consultiva per la riforma fiscale, «qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della commissione», stabilendo altresì, al successivo comma 16, che in tal caso i termini per l'esercizio della delega sono automaticamente prorogati di venti giorni<sup>89</sup>. Ma soprattutto, nelle due ultime leggi comunitarie compare una disposizione ai sensi della quale, nel caso in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare cada a ridosso della scadenza della delega, tale scadenza viene ad essere automaticamente prorogata di un certo numero di giorni<sup>90</sup>: in tal modo, si intende da un lato porre il Governo al riparo da una compressione eccessiva del tempo necessario per procedere alla definitiva approvazione del decreto legislativo, consentendogli così di prendere nella dovuta considerazione i rilievi contenuti nei pareri parlamentari e nel contempo di salvaguardare la riserva di tempo che l'art. 14 della legge n. 400/1988 afferma spettare al Presidente della Repubblica, dall'altro scoraggiare comportamenti scorretti da parte del Governo, che in alcuni casi ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo poco prima della scadenza della delega, finendo per ridurre così il margine di tempo assegnato alle Commissioni parlamentari<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Resta ferma, ovviamente, la possibilità di proroga con legge e, come talvolta si è anche verificato, pure attraverso un decreto-legge.

<sup>89</sup> Per un caso in cui, nelle premesse del decreto legislativo, si dà correttamente conto di un'applicazione di tale meccanismo di proroga del termine per l'espressione del parere e, conseguentemente, di quello per l'esercizio della delega, cfr. il d.lgs. n. 241/1997, recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

<sup>90</sup> Cfr. l'art. 1, comma 4, della legge n. 52/1996 e l'art. 1, comma 3, della legge n. 128/1998. Una disposizione analoga compare altresì nell'art. 1, comma 3, della legge n. 433/1997, recante delega al *Governo* per l'introduzione dell'Euro.

<sup>91</sup> Tali comportamenti, peraltro, non costituiscono certo una novità: cfr. L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, I, 1514 e M. SICLARI, *Il parlamento nel procedimento legislativo delegato*, cit., 811. È evidente che tale seconda finalità

Una soluzione diversa è stata adottata per la delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 59/1997, per effetto di una modifica apportata dalla legge n. 191/1998: in questo caso, per raggiungere sostanzialmente il medesimo scopo, si è preferito fare leva sull'istituto dei decreti legislativi integrativi e correttivi, consentendo il ricorso ad essi «anche nel caso in cui si intendano recepire condizioni e osservazioni formulate dalla Commissione» bicamerale consultiva per la riforma amministrativa oltre il termine ad essa assegnato. Sembra trattarsi comunque di una previsione difficilmente «esportabile», dal momento che essa deriva dall'esigenza – specificamente manifestatasi in sede di attuazione della legge n. 59/1997, e in seno alla commissione presieduta dall'on. Cerulli Irelli – di assicurare un più elevato tasso di ottemperanza ai pareri parlamentari, anche ove espressi «fuori termine» o comunque immediatamente a ridosso della scadenza della delega<sup>92</sup>. Tra l'altro, si assegna così ai decreti legislativi correttivi una funzione diversa da quella che sembra essere loro propria.

#### 6. *Cenni al dibattito sulla legittimità, e sull'opportunità, della previsione di pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*

Specie nel corso degli anni cinquanta e sessanta, si levarono autorevoli voci critiche, in dottrina, nei confronti delle leggi di delega che prevedevano il parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari sui relativi schemi di decreti legislativi, sulla scia di Carlo Esposito, il quale avanzò il dubbio che il disposto dell'art. 76 Cost. consentisse ad una legge ordinaria di affiancare «al Governo Commissioni consultive parlamentari nella esecuzione della delega», così dando vita ad «una forma ibrida di legislazione (né governativa né

---

si attenua (ma non viene meno, data la natura ordinatoria di tali termini) allorché la legge di delega preveda anche termini per la trasmissione degli schemi di decreto legislativo alle Commissioni parlamentari (così come accade, per esempio, nel caso, citato nella nota precedente, relativo alla legge n. 433/1997).

<sup>92</sup> Sul punto si sofferma la già citata relazione sullo stato di attuazione delle riforme previste dalla legge n. 59/1997 (p. 28), ove si ricorda che «a volte, come al momento dell'adozione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la scadenza ravvicinata del termine non ha consentito al Governo il pieno recepimento degli indirizzi della Commissione, ma tuttavia quest'ultimo si è impegnato a tenerne conto in sede di emanazione dei decreti correttivi ed integrativi». Al riguardo, cfr., per un commento «a prima lettura», I. VOLPE, *Trasferimenti: criteri più rigidi per le Regioni*, in *Leggi Bassanini: la riforma aggiornata e le altre novità*, dossier mensile della *Guida al diritto*, luglio 1998, 10 s., il quale ricorda che «il lavoro della commissione è stato, in certe circostanze, convulso: v'era, infatti, la certezza del fatto che se il parere non fosse stato espresso tempestivamente, il Governo avrebbe potuto comunque emanare i decreti legislativi sottoposti all'esame», così frustrando il ruolo della commissione.

parlamentare)», in alcun modo prevista dall'ordinamento costituzionale<sup>93</sup>. Tuttavia, tali critiche sono state superate sia dalla larga maggioranza della dottrina<sup>94</sup>, sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: se quest'ultima ha rilevato, sin dall'inizio della sua attività, che le Commissioni parlamentari consultive costituiscono un'«emanazione diretta dell'organo legislativo» e che il parere di tali organi, pur non essendo vincolante, riveste «un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso all'unanimità [...] potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione»<sup>95</sup>, la dottrina ha osservato che la carta costituzionale intende unicamente limitare l'esercizio del «potere di delega» del Parlamento, e lascia pertanto le Camere libere di circoscrivere il «potere delegato» nei modi ritenuti più opportuni<sup>96</sup>, pure attraverso la previsione di limiti «ulteriori» rispetto a quelli, «minimi», indicati dall'art. 76 Cost.

Un simile tipo di rilievi è stato altresì riferito, ovviamente in tempi più recenti, in considerazione della più ravvicinata diffusione dell'istituto<sup>97</sup>, alle previsioni del parere parlamentare sugli schemi dei regolamenti: se, per i de-

---

<sup>93</sup> Le espressioni virgolettate appartengono a C.E.(SPOSITO), nota senza titolo, in *Giur. cost.*, 1956, 190 s., il quale rileva altresì che i principi direttivi devono essere dati dal Parlamento attraverso la legge di delega (e non attraverso il parere di una commissione), che alle due Camere spetta la funzione legislativa (e non «consigliare nella formazione delle leggi») e infine che «dove le Camere debbano svolgere opera formale di consulenza per l'attività del Governo una esplicita disposizione della Costituzione lo stabilisce» (così come accade per la commissione per le questioni regionali ai sensi dell'art. 126, comma 4, Cost.). Queste argomentazioni vengono poi riprese, in tutto o in parte, da G. BALBONI ACQUA, *Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, ivi, 1963, 909 s. e G.F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, 1981, n. 1, 163 s. e 171 s.

<sup>94</sup> A confutazione degli argomenti utilizzati per dubitare della legittimità costituzionale dell'intervento parlamentare in sede di formazione dei decreti legislativi si veda, per tutti, S.M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 600 s. M. SICLARI, *Il parlamento*, cit., 811, parla di «opinione, oramai unanime», della dottrina al riguardo (ivi anche ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>95</sup> Le espressioni riportate nel testo sono tratte da due sentenze del 25 maggio 1957, rispettivamente la n. 60 (in *Giur. cost.*, 1957, 691) e la n. 78 (in *Giur. cost.*, 1957, 779); si badi che in entrambi i casi la Corte si riferisce alla commissione consultiva (composta solamente da tre senatori e da tre deputati) prevista dall'art. 5 della legge n. 230/1950 (c.d. legge Sila).

<sup>96</sup> Cfr. soprattutto M. PATRONO, *Le leggi*, cit., 75 s.

<sup>97</sup> Ma si veda già V. CRISAFULLI, *Atti con forza di legge e regolamenti atipici*, in *Giur. cost.*, 1963, 202 s., il quale, dopo aver ricordato che i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'istituzione di Commissioni consultive previste dalle leggi di delega tendono ad essere superati dalla dottrina prevalente, afferma che «i dubbi si accrescono quando si tratti di esercizio di potestà regolamentare, sebbene sia da riconoscere sul terreno pratico l'utilità di siffatte forme anomale di normazione governativa con partecipazione parlamentare».

creti legislativi, tali rilievi si fondavano sul silenzio dell'art. 76 Cost., per i regolamenti, essi si appoggiano essenzialmente sul mancato inserimento di questa fase all'interno della disciplina generale che l'art. 17 della legge n. 400/1988 dedica alla potestà regolamentare del Governo: si è osservato, al riguardo, che la prassi di prevedere un intervento delle Commissioni parlamentari sui regolamenti contraddice «la lettera e lo spirito» dell'art. 17 della legge n. 400/1988, in quanto norma «intesa a bonificare la materia dei regolamenti anche sotto il profilo procedimentale»<sup>98</sup>. Peraltro, anche questi rilievi non sono stati condivisi da tutta la dottrina, essendosi in senso contrario affermata la piena compatibilità della previsione del parere parlamentare con la disciplina del procedimento-tipo di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988: e ciò, in primo luogo, perché tale variante si configura «come un aggravamento e non come una menomazione della procedura generale, che nei suoi termini essenziali risulta salvaguardata»; in secondo luogo, dal momento che la disciplina in questione può essere modificata «da una norma sulla produzione giuridica contenuta in una fonte di pari grado cronologicamente successiva»<sup>99</sup>. E, in effetti, la prassi sembra avere pure in questo caso fatto propria tale opinione.

Oltre a rilievi in punto di legittimità costituzionale, i pareri parlamentari sia su schemi di decreti legislativi sia su schemi di regolamento hanno sollevato non poche obiezioni sul piano dell'opportunità. Riguardo ai primi, si è infatti riscontrato, specie nel caso del «doppio parere», che in tal modo si è «finito per dare luogo, di fatto e non di rado, ad una redazione a quattro mani, fra Parlamento e Governo, dei decreti delegati, non diversa sostanzialmente da quanto accade per gli ordinari disegni di legge di iniziativa governativa», e perciò «in macroscopica contraddizione col conferimento al Governo di una delega»<sup>100</sup>. Riguardo ai secondi, con ancora maggiore convinzione, la dottrina ha espresso «dubbi in ordine all'opportunità politico-istituzionale»<sup>101</sup> della loro previsione, rilevando che in tal modo si realizza una

<sup>98</sup> Le espressioni virgolettate appartengono a M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione*, cit., 401. Conformemente, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni*, cit., 250 e ID., *Il potere regolamentare*, cit., 209 s., per il quale l'art. 17 della legge n. 400/1988 ha inteso riconoscere «uno spazio normativo proprio del Governo (sia pure di livello secondario) e libero da condizionamenti preventivi di carattere procedurale da parte del Parlamento».

<sup>99</sup> Così V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 126 s.

<sup>100</sup> In questi termini, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 193 s.

<sup>101</sup> Per V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 127, la pericolosità di tale commissione deriva dal fatto che essa risulta «contraria alle comuni esigenze di chiarezza che devono governare anche i processi normativi, ma soprattutto in quanto così facendo la responsabilità dell'atto tende a distribuirsi su diversi piani, con dirette conseguenze anche sulla qualità delle scelte».

forma di «ingerenza (flessibile e desiderata da parte dello stesso Governo)» del Parlamento nelle funzioni governative<sup>102</sup> e quindi una «pericolosa» commistione di ruoli tra organi costituzionali<sup>103</sup>.

Un ulteriore rilievo, sempre sul piano dell'opportunità, muove dalla constatazione, difficilmente controvertibile, che la previsione di limiti procedurali tende in qualche modo a supplire alla difficoltà che il legislatore incontra nella determinazione di limiti contenutistici all'azione normativa, sia primaria che secondaria, del Governo<sup>104</sup>. Da ciò si passa a sottolineare che la previsione del parere parlamentare sui decreti legislativi non vale a soddisfare il requisito costituzionale circa la fissazione, nelle leggi di delega, di principi e criteri direttivi, così come la previsione del parere parlamentare sui regolamenti non è in alcun modo idonea a sostituirsi all'indicazione, nella legge parlamentare, delle norme generali regolatrici della materia ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 o dei principi necessari perché venga rispettata una riserva relativa di legge posta dalla Costituzione<sup>105</sup>. Se non altro, infatti, occorre tener presente che il Governo resta ovviamente libero di conformarsi o meno al parere parlamentare, che appare «rilevante da un punto di vista meramente politico»<sup>106</sup>, senza perciò andare incontro ad alcuna conseguenza di ordine giuridico, mentre la fissazione delle norme di principio da parte della legge, come già ricordato, costituisce un vincolo per i decreti legislativi e per i regolamenti governativi, la cui violazione può essere rilevata, rispettiva-

---

<sup>102</sup> Così M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione*, cit., 405 s., la quale parla infatti di «Parlamento co-esecutore» accanto ad un «Governo colegislatore».

<sup>103</sup> L'espressione virgolettata appartiene a V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento*, cit., 127.

<sup>104</sup> Per quanto riguarda la delega, cfr., in questo senso, L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge*, cit., 1507 s.; F. CERRONE, *Genericità della delega e sindacato della Corte in materia di sanzioni tributarie*, in *Giur. cost.*, 1986, I, 2511 s.; P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986, 229, e S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990, 14 s. Per quel che concerne i regolamenti, si vedano G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 127 s. e ora P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, cit., 10 s.

<sup>105</sup> Al riguardo, cfr. ampiamente G. PUCCINI, *La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedimentali*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, 151 s.

<sup>106</sup> Così G. PUCCINI, *La tutela dei diritti di libertà*, cit., 178, il quale lamenta inoltre che nell'ordinamento italiano non sia previsto «alcun congegno procedurale di richiamo o di rimessione dell'affare dalla commissione in sede consultiva all'Assemblea, analogo a quello previsto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per le forme abbreviate di procedimento legislativo».

mente, dalla Corte costituzionale o in altra sede giurisdizionale<sup>107</sup>.

Se alcuni degli inconvenienti segnalati dalla dottrina appaiono effettivamente riscontrabili nella concreta prassi applicativa, nondimeno, nel valutare appieno la funzionalità e l'opportunità di prevedere l'istituto in esame, occorre tener presente anche i benefici o, per dirla diversamente, le utilità che derivano – o comunque possono derivare – dal passaggio in Parlamento dei più importanti schemi di decreti legislativi o di regolamenti del Governo.

In primo luogo, infatti, appare innegabile che la trasmissione alle Commissioni parlamentari degli schemi di decreti legislativi e di regolamenti finisce per assicurare un certo grado di trasparenza ai procedimenti normativi del Governo, consentendone l'apertura ai parlamentari della maggioranza, ma soprattutto alle forze di opposizione<sup>108</sup> e, in qualche misura, all'opinione pubblica. In dottrina si è correttamente rilevato che la predisposizione dei testi normativi di regola ha luogo, in seno all'esecutivo, attraverso processi decisionali connotati da una «assoluta opacità», in quanto «il procedimento normativo che si svolge in seno all'esecutivo rimane una fortezza insospugnabile, singolarmente immune sia dalle regole di pubblicità che caratterizzano i procedimenti di formazione delle leggi in seno al Parlamento, sia dalle nuove forme di trasparenza che contraddistinguono i procedimenti amministrativi»<sup>109</sup>. Ed invece, una maggiore pubblicizzazione delle fasi dei procedimenti normativi che si svolgono all'interno dell'esecutivo, unitamente ad un'apertura degli stessi alla partecipazione democratica, era stata auspicata già da tempo in dottrina, quale preconditione per l'ampliamento degli spazi a disposizione del Governo come soggetto normatore<sup>110</sup>: quello della tra-

<sup>107</sup> Pur con non poche difficoltà, sia per quanto concerne i decreti legislativi (visto l'atteggiamento «prudente» della Corte costituzionale, su cui cfr. F. CERRONE, *Genericità*, cit., 2497 s. e V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 235 s.; ma, per una possibile «svolta» nella giurisprudenza della Corte, cfr. la recente, e già citata, Corte cost. 21 ottobre 1998, n. 354), sia per quel che riguarda i regolamenti (a causa di peculiarità proprie della giustizia costituzionale ed amministrativa: si veda, in merito, A. PIZZORUSSO, *Il sistema delle fonti*, cit., 14 s.).

<sup>108</sup> In tal senso, cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (art. 1-9)*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, 252. Anche E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione*, cit., 126, ritiene che il principale scopo delle consultazioni delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi sia «quello di far conoscere al Parlamento, attraverso apposite Commissioni, il testo che il Governo sta per redigere, su delega delle Camere».

<sup>109</sup> Così M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, Giuffrè, 1998, 117 s.

<sup>110</sup> Cfr., in particolare, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 294. Ora



sparenza di tali processi costituisce quindi un problema tutt'altro che risolto, la cui gravità può essere solo attenuata dalla previsione, in determinati casi, del parere parlamentare.

In secondo luogo, l'esame da parte delle Commissioni ed il parere con cui tale esame si conclude costituiscono senz'altro utili momenti di verifica circa il rispetto, da parte del Governo, dei limiti contenutistici posti dalla legge. In sostanza, visto che è pressoché impossibile che il Parlamento riesca a prevedere, in sede di concessione della delega o di conferimento di una potestà regolamentare, tutti gli aspetti della disciplina della materia demandata all'esecutivo, e quindi a determinarne organicamente ed univocamente i principi informativi<sup>111</sup>, il legislatore, invece di affidarsi unicamente alla valutazione – di tipo giurisdizionale e comunque successiva rispetto all'emanazione dell'atto – di un soggetto esterno al rapporto Governo-Parlamento sulla conformità o meno dell'atto normativo del Governo rispetto ai principi legislativi, richiede altresì un intervento di un organo parlamentare «in corso d'opera», che ovviamente fornirà un giudizio di tipo politico in merito all'attuazione dei principi contenuti nella legge. L'assegnazione al parere parlamentare di un'utilità di questo genere è stata in un certo senso incoraggiata dalla disciplina dettata, con riferimento alle deleghe di durata ultrabiennale, dall'art. 14, comma 4, della legge n. 400/1988, laddove richiede che nel primo dei due pareri espressi dalle Commissioni permanenti vengano indicate «specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione»<sup>112</sup>; con ciò, infatti, si è inteso «consentire un controllo di coerenza tra la volontà delle Camere espres-

---

un tentativo in questo senso, benché di tipo parziale e tutt'altro che impeccabile dal punto di vista delle modalità attuative (demandate ad un decreto del presidente del Consiglio privo di natura regolamentare), sembra essere operato dal disegno di legge di semplificazione 1998 (A.S., XIII Legislatura, n. 3506; A.C., XIII Legislatura, n. 5403), allorché, all'art. 1, comma 2, prevede che vengano individuate «forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai procedimenti di semplificazioni». Sul punto, oltre che al lavoro di G. DEMURO in questo volume, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Il primo disegno di legge annuale di semplificazione: alcune note introduttive*, in *Gazz. Giur.*, n. 39/1998, 5 s.

<sup>111</sup> Cfr., in tal senso, L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge*, cit., 1511 s., il quale parla di «naturale arbitrarietà della legislazione delegata, tanto più spiccata quanto più ampia è la competenza che le viene affidata».

<sup>112</sup> Si noti che tale disciplina, alla luce dei lavori preparatori, risulta essere mutuata da quella contenuta nella legge di delega per la riforma del processo penale (art. 8 legge n. 81/1987): l'emendamento che introduce la norma poi contenuta nell'art. 14, comma 4, della legge n. 400/1988 (cfr. A.C., IX Legislatura, res. sten., 3 aprile 1986), infatti, riprende praticamente alla lettera i commi 2 e 3 dell'art. 7 del disegno di legge delega per il processo penale approvato dalla Camera nel luglio 1984.

sa nella legge di delegazione e gli orientamenti» del Governo, permettendo altresì di «verificare la *permanenza della volontà parlamentare* quale si è espressa precedentemente»<sup>113</sup>.

Tuttavia, come si è accennato, allorché nella legge manchino limiti contenutistici, diventa difficile, per le Commissioni parlamentari, svolgere una siffatta funzione di controllo, in considerazione dell'assenza del parametro rispetto al quale il controllo in questione dovrebbe aver luogo. Si spiega quindi come mai, negli ultimi anni, le Commissioni parlamentari abbiano continuato a svolgere altresì una funzione che può dirsi di co-legislazione rispetto all'attività normativa del Governo, concentrando cioè la propria attenzione non solo o non tanto sul rapporto tra lo schema di atto normativo ad esse sottoposto e i principi legislativi, quanto, più in generale, sullo schema di decreto legislativo o di regolamento considerato in sé, quasi si trattasse di un ordinario disegno di legge al loro esame. Con la differenza, però, che in questa ipotesi l'ultima parola, nel «dialogo» tra Governo e Parlamento, spetta all'Esecutivo, che resta libero di disattendere le indicazioni contenute nel parere parlamentare, a maggior ragione allorché queste non attengano a profili di difformità rispetto ai principi dettati dalla legge, e non si prestino quindi, in futuro, ad essere rilevate dalla Corte costituzionale o da un giudice, bensì a rilievi di ordine formale o al merito di scelte demandate alla discrezionalità governativa, in quanto indifferenti nel rapporto con le norme legislative di principio.

In ogni caso, e soprattutto, l'utilità principale ricollegabile al parere parlamentare deve essere individuata con riferimento al momento nel quale il Parlamento decide di affidare al Governo l'esercizio della potestà normativa, primaria o secondaria, su un determinato settore materiale. È allora, infatti, che la previsione del parere parlamentare giuoca un ruolo assai importante, in quanto essa costituisce una condizione pressoché indispensabile perché il Parlamento si privi del compito di disciplinare taluni oggetti e li affidi all'opera dell'esecutivo: solo una volta che si siano assicurati che le scelte compiute dal Governo dovranno essere preventivamente portate e discusse in Parlamento, ribadendo in tal modo la «prevalenza politica delle Camere

---

<sup>113</sup> In questi termini G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, rist. agg. 1990, 291, il quale prosegue precisando che naturalmente, ove si sia determinato un mutamento della volontà parlamentare, «non per ciò il governo sarebbe abilitato a violare i principi e i criteri direttivi posti a suo tempo nella legge di delegazione. Semmai, si lascerà cadere la delega e il Parlamento approverà una nuova legge di delegazione». Oppure – possiamo aggiungere noi –, come si tende a fare nella prassi legislativa più recente, secondo una procedura tutt'altro che impeccabile alla luce dell'art. 76 Cost., si modificheranno, allorché il termine per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi è ancora aperto, i principi e i criteri direttivi, onde consentire a questi ultimi di correggere anche per tali aspetti il decreto legislativo «principale» già emanato.

sul potere esecutivo»<sup>114</sup>, i parlamentari possono rinunciare ad esercitare in modo onnicomprensivo una funzione che è loro propria, ossia quella legislativa. In termini più generali, se si desidera liberare il Parlamento da un carico normativo eccessivo, facendo sì che la disciplina di settori rilevanti dell'ordinamento venga predisposta direttamente dal Governo (in attuazione di principi individuati con legge parlamentare), in coerenza del resto con quanto tende ad accadere in molte democrazie contemporanee<sup>115</sup>, diventa difficile chiedere alle Camere altresì di rinunciare ad esprimersi, attraverso le proprie Commissioni, sugli schemi degli atti normativi che saranno predisposti dall'esecutivo; e ciò tanto più alla luce della difficoltà incontrata dal Parlamento, e già più volte sottolineata, nel predeterminare *a priori* in modo stringente e completo i principi che dovrebbero informare questi atti normativi.

Una valenza del genere del parere delle Commissioni parlamentari sembra essere confermata non solo dalla prassi delle prime due legislature formatesi con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, nelle quali – come già si è rilevato – il ricorso al parere parlamentare non si è certo attenuato, essendosi anzi sviluppato ulteriormente, in parallelo all'espansione della potestà normativa del Governo, ma anche alla luce dell'esperienza comparatistica, ove è invero piuttosto frequente incontrare forme di controllo parlamentare sugli atti normativi elaborati dal Governo. È stato infatti osservato che, «in un buon numero di parlamenti, spetta alle Commissioni, nel quadro generale dei loro poteri di controllo, tenersi informate sugli atti normativi del Governo ed emettere, nel caso, dei pareri» e che «il controllo mira soprattutto a verificare se gli atti normativi (legislazione delegata) seguano le disposizioni stabilite dal Parlamento e non attentino ingiustificatamente alle libertà individuali»<sup>116</sup>; in altre occasioni tale controllo si realizza attraverso il semplice deposito di tali atti presso le assemblee parlamentari, le quali possono o restare inerti (realizzando una sorta di «silenzio assenso») ovvero attivarsi al fine di respingere «in blocco» l'atto in questione qualora riscontrino la sussistenza di problemi<sup>117</sup>. Del resto, la previsione di un ulte-

---

<sup>114</sup> L'espressione appartiene a G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 151.

<sup>115</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1994, spec. 91 s.

<sup>116</sup> In questi termini cfr. H. SCHNELLKNECHT, *Il sistema delle Commissioni parlamentari*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, 1985 (n. 3), 95.

<sup>117</sup> Grosso modo secondo questo schema funziona, ad esempio, la *negative resolution* nell'ordinamento inglese: per ulteriori indicazioni, cfr. M. PATRONO, *Le leggi*, cit., 3 s.; E. PALICI DI SUNI, *La regola*, cit., 12 s.; G. BOGNETTI, voce *Legislation, delegated*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 201 s.; M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni per una riforma (istituzionale) del potere normativo del Governo*, in *Rass. parlam.*, 1997, 693 s.

riore momento di «dialogo» tra Governo e Parlamento anche nel corso del procedimento di formazione dei decreti legislativi e dei regolamenti non può essere valutata negativamente, all'interno di istituti – come quelli della delega e della delegificazione, quest'ultimo almeno secondo il modello ricavabile dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 – delineati appunto, sin dall'origine, come volti ad assicurare, attraverso lo svolgimento di procedimenti «duali»<sup>118</sup>, la compartecipazione di Governo e Parlamento alla determinazione dei contenuti della normativa da adottare.

---

<sup>118</sup> La terminologia, com'è noto, appartiene a A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 265 s. e 281 s.