



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Corso di Dottorato in Diritto pubblico, internazionale ed europeo

XXXV Ciclo

Curriculum in Diritto costituzionale

TESI DI DOTTORATO

LA FUNZIONE CONOSCITIVA DEL PARLAMENTO.
NORME, PRASSI, PROCEDIMENTI.

Tesi presentata da:

Dott. Francesco Lucianò

Matricola: R12525

Settore scientifico-disciplinare:

Diritto costituzionale – IUS/08

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

Coordinatore del Corso: Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

Anno Accademico 2021/2022

LA FUNZIONE CONOSCITIVA DEL PARLAMENTO.

NORME, PRASSI, PROCEDIMENTI.

| | |
|---|------------|
| Introduzione | 4 |
| La funzione conoscitiva del Parlamento nella teoria..... | 7 |
| 1.1 <i>Le funzioni del Parlamento: definizioni e classificazioni.....</i> | 7 |
| 1.2 <i>Esiste una funzione “conoscitiva” del Parlamento?.....</i> | 12 |
| 1.3 <i>Una funzione polisemica.....</i> | 18 |
| La funzione conoscitiva del Parlamento nelle norme e nella prassi..... | 22 |
| 2.1 <i>L’evoluzione storica della funzione conoscitiva.....</i> | 22 |
| 2.2 <i>La funzione conoscitiva nei regolamenti parlamentari</i> | 27 |
| 2.2.1 <i>Le audizioni (formali e informali).....</i> | 27 |
| 2.2.2 <i>Le comunicazioni e le informative del Governo</i> | 35 |
| 2.2.3 <i>Le indagini conoscitive</i> | 43 |
| 2.2.4 <i>L’istruttoria legislativa</i> | 48 |
| 2.3 <i>Funzione conoscitiva e attività non legislative.....</i> | 69 |
| 2.4 <i>Il supporto informativo e documentale delle Amministrazioni parlamentari</i> | 80 |
| Il Governo quale fonte di “conoscenza” del Parlamento | 89 |
| 3.1 <i>Il circuito informativo nel rapporto Parlamento-Governo</i> | 89 |
| 3.2 <i>Il ruolo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento</i> | 93 |
| 3.3 <i>L’elaborazione delle informazioni nelle strutture ministeriali.....</i> | 99 |
| L’attività conoscitiva nei procedimenti finanziari..... | 105 |
| 4.1 <i>Il coordinamento europeo delle politiche di bilancio</i> | 105 |
| 4.2 <i>Istruttoria legislativa e istruttoria finanziaria</i> | 115 |
| 4.3 <i>Istruttoria finanziaria, legge di bilancio e prassi applicative.....</i> | 129 |
| 4.4 <i>Attività non legislative e istruttoria finanziaria.....</i> | 142 |
| Conclusioni | 150 |
| Bibliografia | 153 |

INTRODUZIONE

L'obiettivo della presente ricerca è indagare se, nell'ambito delle funzioni esercitate dal Parlamento, sia delineabile una autonoma funzione c.d. "conoscitiva", consistente nell'acquisizione di informazioni e dati non necessariamente strumentale all'esercizio di altre funzioni proprie del Parlamento. Se tale funzione può infatti considerarsi per molti versi implicita alle tradizionali funzioni parlamentari, è altresì evidente che, negli ultimi decenni, il Parlamento ha accresciuto e sviluppato dei poteri conoscitivi particolarmente ampi e penetranti, che sollecitano una riflessione circa l'ipotesi che lo stesso Parlamento disponga di una funzione nuova (*rectius*: rinnovata) e, per certi versi, trasversale alle altre.

La maggiore complessità delle questioni di cui sono investiti i parlamenti oggi ha conferito centralità all'acquisizione di informazioni, quale unico strumento di cui dispongono – senza distinzioni tra maggioranza e opposizione – tutti i parlamentari, e che sovente costituisce un momento di conciliazione tra l'*expertise* tecnica e la scelta politica. Riecheggia, evidentemente, il celebre interrogativo posto da Luigi Einaudi in una delle sue *Prediche inutili*¹: «come si può deliberare senza conoscere»? È impossibile e – come sosteneva Einaudi già nel 1955 – «non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda» e «alla deliberazione immatura nulla segue». Oggi, nell'era dell'informazione² e dei *big data*, dopo aver sperimentato una crisi prima sanitaria e poi economica su scala globale, e dinanzi alle numerose sfide che il superamento di tale crisi pone, ciò appare ancor più vero.

¹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1964, pp. 3-14.

² Tale espressione, che trae la sua origine in quella di "società post-industriale", è stata usata per la prima volta nel 1973 dal sociologo Daniel Bell. Sul tema in generale, su tutti, v. F. WEBSTER, *Theories of the Information Society*, IV ed., London, 2014; G. BOMBELLI, *Tecnologia, diritto, antropologia: appunti sull'Information (Knowledge) Society*, in A. CORTESI (a cura di), *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, 2019, pp. 3-28.

Un mero esercizio di stile sarebbe questa ricerca se l'obiettivo di essa finisse per essere meramente definitorio. Anzi, tutt'altro: definiti i contorni formali della funzione conoscitiva del Parlamento, lo scopo è esaminare l'esercizio concreto di tale funzione, partendo dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari fino ad arrivare alla prassi (codificata e non). Questa disamina può essere utile a comprendere se la definizione data trovi corrispondenza nelle norme e nei procedimenti parlamentari, e come l'attività conoscitiva intersechi sistematicamente l'esercizio concreto di altre funzioni parlamentari, in particolare quelle legislative e di controllo, e coinvolga, con diverse modalità, le Amministrazioni parlamentari. Fermo rimane, in questa prospettiva, il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari.

L'acquisizione di "conoscenza" presuppone l'esistenza di un soggetto che richiede e ottiene le informazioni (in questo caso, genericamente, il Parlamento), e di un soggetto che fornisce, in tutto o in parte, le informazioni richieste. Tale ultimo soggetto, nelle democrazie moderne, corrisponde quasi sempre con il Governo, salvo alcune eccezioni di cui si darà conto. In sistemi come quello italiano, si tratta evidentemente di un momento interlocutorio proprio del rapporto fiduciario che intercorre tra Parlamento e Governo. Per questo si ritiene utile dare conto della funzione conoscitiva del Parlamento anche in relazione all'altro terminale tipico del rapporto, e cioè il Governo, per ricostruire se e come l'esercizio della citata funzione investa prerogative e funzioni dell'Esecutivo, anche da un punto di vista strettamente logistico-organizzativo.

Si pone, in fine, la necessità di verificare il concreto svolgimento dell'attività conoscitiva in una precisa, e assai rilevante, categoria di procedimenti parlamentari: quelli finanziari. Del resto, nel compimento di scelte finanziariamente rilevanti si concreta quel sistema di *checks and balances* proprio della forma di Governo parlamentare. Nell'assumere decisioni finanziarie, il Parlamento è tenuto a rispettare alcuni vincoli, molti dei quali derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e ciò presuppone l'acquisizione di dati ed informazioni, perlopiù finalizzata a rendere la decisione che si intende assumere coerente con tali vincoli. All'istruttoria legislativa, dunque, si accompagna, spesso sovrapponendosi,

l'istruttoria finanziaria, cioè lo specifico esame dei profili finanziari di atti legislativi e non legislativi.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca sarà condotta essenzialmente lungo due direttrici: la prima è quella teorica, volta a formalizzare la funzione conoscitiva del Parlamento; la seconda è quella pratica, finalizzata a verificare sul piano empirico l'esistenza di detta funzione e, dunque, a ricostruire il suo concreto atteggiarsi. Il primo segmento di ricerca si innesta sulle classificazioni tradizionali delle funzioni parlamentari, laddove il secondo segmento di ricerca prende avvio dai regolamenti parlamentari. Il campo d'indagine è costituito dal Parlamento e dall'ordinamento italiano in generale, donde la scelta linguistica della dizione "Parlamento", al singolare e in maiuscolo, per indicare appunto quello italiano, nelle due articolazioni di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ferme restando le differenze di volta in volta esistenti fra esse, delle quali si darà sempre conto. Nella ricerca si tenta, inoltre, di offrire una visione aggiornata degli strumenti conoscitivi, escludendo dall'analisi gli strumenti noti come "ispettivi" (interrogazioni, interpellanze e inchieste parlamentari).

1.1 Le funzioni del Parlamento: definizioni e classificazioni

Nell'ambito dei procedimenti parlamentari si è soliti distinguere fra procedimenti *fiduciari*, *organizzatori*, *legislativi*, *conoscitivi-ispettivi*, di *indirizzo politico*³. Questa distinzione non deve tuttavia far ritenere che a ciascuna tipologia corrisponda una specifica funzione svolta dai parlamenti, anche perché questo significherebbe «negare che possano operarsi classificazioni funzionali in senso tecnico»⁴. Tra funzioni e procedimenti – infatti – «non sussiste un rapporto biunivoco», ma – al contrario – attraverso un singolo procedimento il parlamento svolge più di una funzione. Per queste ragioni si ritiene che i procedimenti parlamentari siano polifunzionali, ovverosia essi devono essere considerati polivalenti rispetto alle funzioni delle Camere⁵.

A questo punto diviene naturale domandarsi quali siano le funzioni svolte dai parlamenti e, a tal proposito, non possiamo che richiamare la classificazione proposta nel 1867 da Walter Bagehot ne' *La Costituzione inglese*⁶. Bagehot distingue cinque funzioni del Parlamento. La prima di esse è la funzione cosiddetta *elettorale*, che si esplica nel potere che ha il Parlamento di eleggere e far dimettere il Primo ministro. Il fatto che Bagehot enumeri questa come prima funzione del Parlamento non è casuale: essa, infatti, non solo attiene «al cuore della forma di Governo parlamentare, ossia a quello che oggi si definisce come il rapporto

³ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2018, pp. 175-178.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 409.

⁵ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA. VV., *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 213 ss.

⁶ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, trad. it., Bologna, 1995.

fiduciario tra parlamento e Governo»⁷, ma costituisce anche «il segreto che rende la efficace la Costituzione inglese»⁸. La seconda (per importanza) funzione del parlamento è secondo Bagehot quella *informativa*, attraverso la quale il parlamento (la Camera dei Comuni per Bagehot, *ndr*) informa la nazione sui problemi del paese, così assurgendo al ruolo di tramite (o di «fonte autonoma di informazioni»⁹), assicurato dalla sua posizione nel contesto istituzionale. La terza funzione del Parlamento è quella *pedagogica*, con la quale si modifica la società migliorandola, o con la quale si socializzano politicamente i cittadini¹⁰. La quarta funzione del Parlamento è quella *espressiva*, che alcuni hanno denominato – con una dizione probabilmente più esemplificativa, ancorché più problematica¹¹ – «rappresentativa»¹² o «di rappresentanza»¹³. Questa funzione consiste nell'«esprimere l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono

⁷ N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Atti del seminario di studio Roma 14 dicembre, Milano, 1998, p. 101.

⁸ W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 52.

⁹ P. AVRIL, *Il parlamento francese nella Quinta Repubblica*, trad. it, Roma, 1976, p. 62.

¹⁰ Così potremmo dire prendendo in prestito le parole di D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in ID. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Bari, 1996, p. 34.

¹¹ Parlare di funzione rappresentativa potrebbe indurre nell'errore, proprio di molti testi politologici, di ritenere la “rappresentanza” un'autonoma funzione dei parlamenti, e non già la preconditione essenziale di esistenza degli stessi parlamenti, come ammoniscono L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 148.

¹² A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 12.

¹³ A. BARBERA, *I parlamenti*, IX ed., Bari, 2015, p. 64, con l'utile precisazione già fatta *supra* (nota 12): «La rappresentatività del parlamento costituisce il presupposto necessario per l'esercizio di ogni funzione parlamentare, ma è tuttavia possibile individuare una funzione di rappresentanza come funzione a sé. Nei sistemi costituzionali moderni vari soggetti svolgono funzioni di rappresentanza di parti della società *di fronte* allo Stato, ma solo il parlamento ha una funzione costituzionale di rappresentanza generale della società nello Stato, di comunicazione fra governanti e governati (di *re-ad-praesentare*)» (cors. orig.).

presentati»¹⁴. La quinta (ed ultima) funzione del parlamento è quella *legislativa*, sulla quale vale la pena di soffermarsi. Sebbene non neghi l'importanza di questa funzione («sarebbe ovviamente ridicolo»¹⁵), Bagehot la pone su un piano secondario¹⁶. Ed è proprio nella «relativizzazione, se non nella marginalizzazione, della funzione legislativa»¹⁷ che risiede l'originalità della classificazione di Bagehot, sul punto conforme a quanto espresso, in termini più radicali, da John Stuart Mill sei anni prima¹⁸.

La classificazione di Walter Bagehot fin qui descritta può considerarsi ancora attuale? Per rispondere a questa domanda va detto che la classificazione non sembra avere, perlomeno nelle intenzioni dello stesso autore, una natura spiccatamente prescrittiva, quanto piuttosto una finalità descrittiva. Del resto, Bagehot fa riferimento ad una assemblea rappresentativa (la Camera dei Comuni), “fotografata” in un preciso momento storico (la metà del XIX secolo), caratterizzato dal tramonto dell’«epoca d’oro del parlamentarismo inglese»¹⁹ e da un consolidamento del potere del Gabinetto, con un significativo spostamento dell’equilibrio istituzionale. Questo spiega perché la proposta – o, *si parva licet*, il

¹⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit. p. 143.

¹⁵ *Ivi*, p. 144.

¹⁶ Questo perché, secondo Bagehot, molti dei «provvedimenti che affollano le nostre raccolte di leggi e che sfiancano le Commissioni parlamentari sono applicabili ad un caso soltanto», pertanto mancano del carattere della generalità, non costituendo «vera e propria legislazione in senso tecnico».

¹⁷ N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, cit., p. 118.

¹⁸ J.S. MILL, *Considerazioni sul Governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*, Milano, 1997, p. 87: «Il vero compito di un’assemblea è di controllare se la scelta degli individui che decidono avviene in modo onesto e intelligente. [...] Quando le assemblee popolari difettano di questa auto-limitazione sono indotte a fare ciò che *non* compete loro, cioè governare e legiferare» (cors. agg.).

¹⁹ Secondo la nota definizione di M. Y. OSTROGORSKY, *La Costituzione inglese*, trad. it., Napoli, 1998, p. 130.

pensiero – di Bagehot siano stati derubricati da alcuni autori²⁰ a opera di «a brilliant amateur»²¹, con riferimento al suo valore normativo, quando non rigettati con riguardo per l'angusto spazio riservato all'esercizio della funzione legislativa²² da parte del parlamento, inteso come «luogo privilegiato [...] per il processo di negoziazione-mediazione-decisione»²³.

È indubbio che la classificazione delle funzioni proposta da Bagehot, seppur originale e coraggiosa, abbia perduto molto del suo fascino con il passare del tempo, per effetto dei profondi mutamenti intervenuti a livello politico-istituzionale, con il progresso tecnologico che ha interessato i mezzi di comunicazione. Tutte variabili che rendono oggi difficile identificare la funzione *informativa*, o comprendere appieno la funzione *elettorale* in sistemi diversi da quello inglese (come, ad esempio, quello semipresidenziale²⁴). Essa, inoltre, è talmente legata ad un preciso contesto storico, da divenire infungibile per tempi e spazi diversi da quelli in cui è stata partorita²⁵.

Si può dunque convenire che la classificazione di Bagehot mal si attagli ai parlamenti contemporanei, che oggigiorno svolgono diverse funzioni attraverso una pluralità di procedimenti, ai quali molto spesso partecipano altri soggetti istituzionali. Questo rende pertanto necessaria una più sistematica classificazione delle funzioni del parlamento che tenga conto di questi aspetti. Ed in nostro

²⁰ *Ex multis*: J. F. LIVELY, *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, in *Il politico*, 1959, p. 518.

²¹ Così J. M. KEYNES, *Review: The Works of Bagehot*, in *The Economic Journal*, 1915, n. 99, p. 369.

²² È questo, ad esempio, il caso di A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 14, secondo il quale «il parlamento esercita la sua funzione principalmente con lo strumento delle leggi».

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sulla non applicabilità della classificazione di Bagehot al caso francese, v. P. AVRIL, *Il parlamento francese nella Quinta Repubblica*, cit., *passim*.

²⁵ Un'opinione particolarmente critica circa la validità della classificazione di Bagehot è rintracciabile in C. PAPPAGALLO, *Le funzioni del Parlamento nelle tradizioni culturali e nella realtà materiale*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, p. 205 ss.

soccorso viene senza dubbio la proposta di Andrea Manzella²⁶, il quale identifica cinque funzioni parlamentari:

- a) la funzione di *indirizzo politico*²⁷, che consiste nella determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e nella scelta degli strumenti per conseguirli;
- b) la funzione *legislativa*, nella quale rientrano anche i procedimenti legislativi *duali*²⁸, non essendo «la funzione di produrre norme, cioè regole generali» esclusiva del parlamento²⁹;
- c) la funzione di *coordinamento*, intesa come armonizzazione dei comportamenti di diversi soggetti autonomi (Regioni, sindacati, autorità indipendenti)³⁰;
- d) la funzione di *controllo*, intesa come la verifica dell'attività di un soggetto politico volta a far emergere eventuali responsabilità e le relative sanzioni, *ex ante* ed *ex post*³¹;

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 410-452.

²⁷ Teorizzazione che – com'è noto – è tipica della dottrina italiana: cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, Vol. III, Milano, 2009, pp. 538-596.

²⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 339-340: dalla lettura dell'art. 5 della Costituzione in forza del quale la legge sarebbe una «misura di raccordo politico costituzionale [...] rispetto al pluralismo delle autonomie normative», discende la categoria dei procedimenti legislativi duali, intesi come quei procedimenti legislativi che vedono «concorrere due centri di autonomia normativa: da un lato quella del parlamento che converte, approva, indirizza, delega, coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il Governo, le regioni, le istituzioni comunitarie)».

²⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 425.

³⁰ Per un approfondimento recente sul tema, v. N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2019, reperibile *online*.

³¹ Si tratta di una visione multi-procedimentale del controllo: esso – infatti – mira a far valere tanto le responsabilità politiche, quanto quelle giuridico-costituzionali (si pensi, a titolo di esempio, alla mozione di sfiducia al singolo ministro), quanto ancora quelle diffuse (*accountability*). Con specifico riguardo per il caso italiano: N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, reperibile *online*.

e) la funzione di *garanzia costituzionale*, intesa come l'attività parlamentare volta a salvaguardare le condizioni di normalità costituzionale nel funzionamento dello Stato³².

Seppur con alcuni tratti problematici, la classificazione di Manzella evidentemente si presenta come un aggiornato inquadramento delle funzioni parlamentari, indubbiamente più aderente alla dimensione contemporanea. E, a dire di più, la classificazione di Manzella è meticolosamente “cucita” sull'assetto giuridico-costituzionale e sull'esperienza parlamentare dell'Italia³³. Ciononostante, essa ha il merito di superare gli aspetti più obsoleti della classificazione di Bagehot, ponendo piuttosto l'attenzione sulle tre attività parlamentari *par excellence* – la legislazione, l'indirizzo, il controllo –, sulla cui assoluta rilevanza in passato si è convenuto³⁴.

1.2 Esiste una funzione “conoscitiva” del Parlamento?

Le classificazioni fin qui richiamate non fanno riferimento esplicito all'acquisizione di informazioni da parte del Parlamento nei termini di una specifica funzione da quest'ultimo esercitata, dandola per sussunta in altre funzioni o attività, in particolari quella legislativa e quella di controllo. Invero, all'interno della Costituzione repubblicana non vi è alcun riferimento giuridico espresso all'attività

³² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 448: questa funzione «si esplica anche nei confronti di soggetti – quali il presidente della Repubblica [mediante, ad esempio, la messa in stato d'accusa], la magistratura, la Corte costituzionale, le autorità indipendenti, le regioni, i sindacati, gli stessi partiti politici – e di situazioni giuridiche – il sistema radiotelevisivo, il regime di segretezza di attività pubbliche di sicurezza – che non danno certamente luogo, nell'ordinamento italiano, a rapporti di responsabilità politica verso il parlamento».

³³ Tuttavia Manzella non è il solo a ridisegnare e a far “progredire” le categorie di Bagehot: a fare un'operazione analoga, con riferimento al caso tedesco, è Y. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 1975, p. 11 ss.

³⁴ A titolo di esempio, si può segnalare D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, cit., pp. 31-37, che insiste sull'importanza (e sull'infungibilità) della funzione di controllo.

conoscitiva del Parlamento, evidentemente frutto dell'assenza, nel dibattito in Assemblea costituente, di «una chiara e organica visione dei problemi e delle implicazioni istituzionali dell'attività conoscitiva del Parlamento»³⁵. Ciò ha spinto la dottrina giuspubblicistica – anche per l'influenza della dottrina classica pre-repubblicana³⁶ – a ritenere, seppur non unanimemente³⁷, i poteri conoscitivi del Parlamento come impliciti, perché connessi al carattere elettivo dell'assemblea³⁸, e «presupposti rispetto alle singole funzioni parlamentari»³⁹. Seguendo questa prospettazione, dunque, le attività conoscitive svolte dal Parlamento rientrerebbero nell'alveo delle funzioni parlamentari tipiche (legislativa e di controllo), costituendone uno «svolgimento»⁴⁰. Questa tesi appare grosso modo condivisibile nella misura in cui si riduce l'attività conoscitiva del Parlamento alle attività

³⁵ A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, p. 13. In termini analoghi già L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento italiano*, in ID. (a cura di), *La libertà di informazione, Studi di diritto pubblico comparato*, VII, Torino, 1979, p. 3 ss.

³⁶ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze, 1884, p. 414; G. ARCOLEO, *Appunti di diritto costituzionale*, Napoli, 1888, pp. 196-197; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 167; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1913, p. 808.

³⁷ V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1989, p. 1, contesta la riconducibilità dei poteri conoscitivi come poteri impliciti, anche per «la difficoltà di adattare nel nostro sistema giuridico il concetto di potere implicito che ha trovato origine in ordinamenti appartenenti ad una cultura giuridica ben diversa (quello inglese e quello americano) ed in relazione ad esigenze storicamente determinate». Piuttosto, secondo l'A., la funzione conoscitiva delle Camere trova fondamento costituzionale nella disciplina dell'inchiesta (art. 82 Cost.), giacché quest'ultima, «pur essendo uno strumento azionabile anche per attingere risultati più ampi, costituisce il massimo mezzo di acquisizione di conoscenza».

³⁸ A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 14.

³⁹ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008, pp. 495-496.

⁴⁰ *Ivi*, p. 496.

istruttorie *stricto sensu* finalizzate – ad esempio – all’esercizio della funzione legislativa⁴¹, ma risulta riduttiva in relazione tanto alle nuove attribuzioni parlamentari quanto alla più recente prassi parlamentare. Del resto, come rilevato anche da chi condivide questa visione esclusivamente “sub-procedimentale” dell’attività conoscitiva, la fase istruttoria «si amplia sia sotto il profilo strumentale sia sul piano politico», assumendo un ruolo «non secondario rispetto alla fase decisionale propria dei diversi procedimenti parlamentari»⁴².

La difficoltà nello stabilire se il Parlamento sia titolare di una funzione conoscitiva autonoma e non necessariamente servente rispetto ad altre funzioni parlamentari dipende dal fatto che il ventaglio degli strumenti conoscitivi a disposizione delle Camere è assai ampio e variegato, e include anche istituti in tutto o in parte non codificati. Rimandando la disamina dettagliata di tali strumenti alle pagine successive, è bene, per intanto, fare alcune distinzioni di ordine generale. In tal senso, il dettato costituzionale è d’aiuto, giacché in esso, pur in assenza di espliciti riferimenti, sono rintracciabili alcuni elementi utili alla presente ricostruzione⁴³.

La prima disposizione costituzionale che viene in considerazione è l’articolo 64, secondo comma, laddove si sancisce il generale principio di pubblicità dei lavori delle Camere. Ne deriva una prima, basilare, distinzione tra l’informazione «verso il Paese»⁴⁴, e cioè rivolta all’esterno col fine di rendere conoscibile a tutti l’attività parlamentare⁴⁵, e l’informazione acquisita, *direttamente* o *indirettamente*, da fonti

⁴¹ Come vorrebbe, ad esempio, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 171-174. In particolare, secondo l’A., «i poteri legislativi, di indirizzo, di controllo delle Camere per funzionare autonomamente devono poggiare su una rete di autonomi poteri conoscitivi».

⁴² R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., pp. 496-497.

⁴³ Come rilevato già da G. RECCHIA, *L’informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, 1979, p. 25.

⁴⁴ A. D’ALOIA, *Osservazioni sull’attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 14.

⁴⁵ Sul principio di pubblicità dei lavori parlamentari, *ex plurimis*, cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna parlamentare*,

di diverso genere, *ut sic* o per formare una decisione. Ai fini della presente ricerca assume rilievo soltanto la seconda, che può contare su almeno quattro fondamenti costituzionali. Il primo è rappresentato dal quarto comma del medesimo articolo 64 della Costituzione, ai sensi del quale i membri del Governo «devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». Il secondo è costituito dall'articolo 99, secondo comma, che riconosce il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) quale «organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge». Analogamente, l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione obbliga la Corte dei Conti a riferire direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Le tre disposizioni testé richiamate definiscono almeno tre possibili fonti di informazioni per il Parlamento: i membri del Governo, il CNEL e la Corte dei Conti. Vi è, in fine, un'ulteriore disposizione costituzionale da prendere in considerazione, e cioè l'articolo 82, a norma del quale «ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse», mediante Commissioni parlamentari istituite a tale scopo che procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Nel richiamare dianzi le disposizioni costituzionali di interesse, si è volutamente lasciato per ultimo il potere di inchiesta parlamentare (art. 82 Cost.) perché esso consente di operare due ulteriori, imprescindibili, distinzioni. Ci si riferisce, in particolare, alla tassonomia degli strumenti conoscitivi del Parlamento, elaborata dal Manzella. Quest'ultimo, infatti, ha rilevato due distinzioni di base: la prima riguarda quella tra strumenti ispettivi e strumenti conoscitivi; la seconda è tra

1980, n. 4, p. 317 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, pp. 1-61; L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, Milano, 2006, p. 1222 ss.; G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 2, p. 511 ss.. Per un'approfondita e più recente disamina del tema: AA.VV., *Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 2, reperibile online,

acquisizione *diretta* e acquisizione *indiretta* di conoscenza⁴⁶. Gli strumenti ispettivi si caratterizzano per il carattere *diretto* e *autoritario*: al diritto del parlamentare di acquisire *direttamente* informazioni corrisponde, infatti, l'obbligo dell'interlocutore di rispondervi. Rientrano evidentemente in questa categoria l'inchiesta parlamentare e, quanto meno in teoria⁴⁷, gli atti, disciplinati dai regolamenti parlamentari, non a caso detti di *sindacato ispettivo* (interpellanze e interrogazioni). Al contrario, gli strumenti conoscitivi sono privi di autoritarità, fondandosi piuttosto sull'idea di collaborazione con gli interlocutori di volta in volta interpellati, per mezzo dei quali il Parlamento acquisisce – appunto *indirettamente* – le informazioni desiderate⁴⁸.

La distinzione fra strumenti ispettivi e strumenti conoscitivi non appare pacifica, né nella dottrina più risalente⁴⁹, che riconduce indistintamente tutti gli strumenti nella categoria generale dell'ispezione parlamentare, né in quella più recente, che invece privilegia, genericamente, la dizione di “strumenti conoscitivi”, suddividendoli in ragione della finalità perseguita tra «strumenti a scopo conoscitivo generale» (inchieste parlamentari, indagini conoscitive, audizioni) e «strumenti aventi finalità conoscitive che si giustificano nel solo rapporto tra le Camere ed il Governo o singoli ministri, in relazione alle loro specifiche

⁴⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 172 ss., cors. orig.

⁴⁷ Come sostiene A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 191, «gli strumenti ispettivi sono in realtà “soffocati” dalla loro eccessiva quantità», ed infatti la prassi (e le statistiche) dimostrano che la maggior parte degli atti di sindacato ispettivo non trova risposta. Basti pensare che, nel corso della XVII legislatura (2013-2018), alla Camera dei Deputati soltanto un atto su tre ha avuto seguito: complessivamente sono stati presentati 37.526 atti di sindacato ispettivo, di cui solo 12.873 (36,93%) ha avuto risposta (scritta o orale) mentre gli altri (63,07%) sono rimasti inevasi.

⁴⁸ Come sostiene F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, Chieti, 1971, p. 238, rispetto alle indagini conoscitive, il potere di indagine è «esercitabile senza l'imposizione di doveri o di oneri ai soggetti chiamati davanti alle Commissioni parlamentari, salvi quei soggetti che si trovino istituzionalmente in rapporto con le camere, per essere a queste legati dal rapporto di fiducia o dal rapporto di ausiliarità».

⁴⁹ *Ex multis*: G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968.

competenze» (atti di sindacato ispettivo, comunicazioni del Governo)⁵⁰. Entrambe le ricostruzioni fanno proprie, pur con tutti i *distinguo* del caso, la categoria dell'«ispezione parlamentare» (da cui fanno derivare gli strumenti conoscitivi a disposizione del Parlamento), e le spiegazioni del fondamento di tale categoria.

Una prima spiegazione è quella, c.d. del «potere implicito», già richiamata in precedenza, elaborata dalla Corte costituzionale nel 1966 a proposito del riconoscimento del potere d'inchiesta ai Consigli regionali⁵¹. Secondo la Corte, «l'inchiesta non si configura come una funzione autonoma dei Consigli regionali, ma è un potere connaturato e implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi, rappresenta cioè un modo di estrinsecazione di dette funzioni»; così potrà «presentarsi la necessità o l'opportunità di una inchiesta tanto come strumento per l'esercizio della funzione legislativa quanto come strumento per l'esercizio delle altre funzioni spettanti al Consiglio»⁵². Un'altra spiegazione riconduce, invece, gli strumenti ispettivi al rapporto di responsabilità politica che intercorre tra il Governo e le Camere, a norma dell'articolo 94 della Costituzione. Le due tesi sono ampiamente esaminate e discusse dal Manzella⁵³, che ne propone una terza, inedita e senz'altro suggestiva.

La tesi dell'ispezione come elemento interno al circuito della responsabilità politica appare superata dal fatto che il Parlamento non ha più come interlocutore unico ed esclusivo il Governo, anzi sempre più spesso, nell'esperienza parlamentare, l'inchiesta parlamentare riguarda fatti o atti che poco o punto hanno a che vedere con l'Esecutivo. E non a caso lo stesso Manzella parla di «pluralizzazione dell'interlocutore parlamentare». Quanto alla tesi c.d. del «potere implicito», essa è in larga parte condivisa da Manzella, ma nei termini che seguono. Secondo l'Autore, invero, il fondamento costituzionale dell'ispezione parlamentare risiede nel principio della sovranità popolare, e quindi nell'articolo 1 della

⁵⁰ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 498.

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 20 aprile 1966.

⁵² *Ivi*, *considerato in diritto*, par. 2.

⁵³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 173-176.

Costituzione. Tale principio è garantito dal fatto che il popolo sovrano deve poter conoscere «quel che accade dentro la sfera di potere pubblico di cui non ha esercizio diretto»⁵⁴, e quindi al di fuori del circuito della rappresentanza politica. In tal senso, l'ispezione parlamentare va ricondotta alla funzione di *garanzia costituzionale*⁵⁵, non nei termini di esplicazione di funzione bensì di «subprocedimento strumentale a procedimenti parlamentari di decisione».

1.3 Una funzione polisemica

Questa tesi da ultimo richiamata ci consente di tornare al quesito posto in apertura del paragrafo precedente: esiste, dunque, una funzione “conoscitiva” del Parlamento? La risposta è senz'altro positiva, ma sono necessarie alcune spiegazioni alla luce dei diversi elementi fin qui esaminati.

Sgombrato il campo dall'ispezione parlamentare, i cui strumenti non sono assimilabili a quelli conoscitivi, si potrebbe sinteticamente dire che la funzione conoscitiva del Parlamento consiste nell'acquisizione, diretta o indiretta, di informazioni che possono essere: a) strumentali allo svolgimento di altre funzioni o prerogative parlamentari; b) avere mero valore informativo verso l'esterno.

Nel primo caso (a), l'acquisizione di conoscenza può essere prodromica all'esercizio concreto di altra funzione, come nel caso delle audizioni (formali o informali) che si svolgono in Commissione nell'ambito dell'esame di un disegno di legge, oppure *a-contestuale*, come – ad esempio – nel caso delle indagini conoscitive. Non rileva, dunque, il momento preciso in cui avviene l'acquisizione di informazioni, ma il carattere teleologico del momento conoscitivo. A questa prospettiva ben si attaglia l'idea, elaborata da Manzella, di “strumentalità” delle informazioni rispetto alla formazione di una decisione, sia essa legislativa o di controllo. Meno convincente appare invece, a parere di chi scrive, la ricostruzione

⁵⁴ *Ivi*, p. 176.

⁵⁵ Su cui v. *supra* §1.1, spec. nota n. 32.

del momento conoscitivo nei termini di stretta subordinazione alla delineata funzione di “garanzia costituzionale” del Parlamento⁵⁶.

Nel secondo caso (b), la conoscenza ha valore informativo, soprattutto verso l'esterno, ed è acquisita indipendentemente dalla finalità (es. legislativa o di controllo) cui essa può contribuire. Non manca il carattere strumentale, che però diventa eventuale, mentre manca senza dubbio il legame con altro procedimento o funzione parlamentare. Le informazioni sono acquisite da fonti non necessariamente estranee al contesto parlamentare (come possono essere, ad esempio, gli stessi apparati amministrativi del Parlamento) e costituiscono un bagaglio a disposizione di ogni parlamentare, sia per l'esercizio di attività strettamente parlamentari sia, *amplius*, per il discorso politico. In questa ricostruzione ritorna l'idea di funzione *informativa* del Parlamento, elaborata da Bagehot, attraverso cui il Parlamento informa il Paese e diventa, in ragione della sua posizione nel contesto istituzionale⁵⁷, una vera e propria fonte di informazioni. Il Parlamento, dunque, si trova in una posizione bidirezionale: destinatario di

⁵⁶ Secondo F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit. pp. 241-242, il quale «il vincolo di strumentalità» va inteso non solo nei termini del legame fra l'attività conoscitiva delle camere e le funzioni delle stesse, ma soprattutto in relazione «alla posizione complessiva e riassuntiva che esse occupano nel sistema». Lo stesso A. appare scettico circa il collegamento dell'attività conoscitiva alla funzione di “garanzia costituzionale” del Parlamento (*Ivi*, spec. nota n. 39).

⁵⁷ Sulla centralità del Parlamento nel contesto istituzionale: A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 14; C. CHIMENTI, *Intervento*, in A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, cit., p. 187; A. MANZELLA, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, 1977, pp. 270-271; A. CIPPELLINI, *Ruolo costituzionale del Parlamento*, in AA.VV., *Parlamento istituzioni democrazia*, Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Milano, 1980, p. 90; E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 2, p. 344; A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 14. Per una ricostruzione diacronica della questione della centralità del Parlamento nel contesto istituzionale, specie in relazione all'attività conoscitiva, cfr. P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, pp. 117-129.

informazioni, prima, ed emittente delle stesse, dopo. Tali informazioni, una volta veicolate all'esterno, si innestano inevitabilmente nel circuito della rappresentanza politica, ed in particolare nel rapporto tra elettore ed eletto⁵⁸, costituendone un possibile fondamento, unitamente al surrichiamato principio di pubblicità dei lavori parlamentari. Del resto, come evidenziato da autorevole dottrina⁵⁹, è un «complesso intreccio di flussi informativi» a caratterizzare le democrazie contemporanee, e «proprio nella quantità e qualità delle informazioni che circolano all'interno di ciascun sistema [...] sarebbe possibile individuare la misura di realizzazione del principio di sovranità popolare».

Si può apprezzare, dunque, il carattere *polisemico* della funzione conoscitiva del Parlamento: da un lato, essa consente di “conoscere per deliberare”; dall'altro, essa consente di “conoscere per far conoscere”. Distinguere nettamente queste due dimensioni risulta difficile perché sovente l'acquisizione di un'informazione le ricomprende entrambe, e ne discende, dunque, la difficoltà nel riconoscere una piena autonomia alla funzione conoscitiva del Parlamento. Una funzione il cui esercizio, come visto, non è in grado da solo di dispiegare effetti specifici e predeterminabili, e pertanto presuppone sempre un'attività successiva, sia essa “deliberare” o “far conoscere”. Del resto, in ambito parlamentare, le conoscenze sono acquisite per essere utilizzate, altrimenti finirebbero per essere sterili e la loro acquisizione costituirebbe un mero esercizio di stile.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, e cioè che ogni parlamentare può impiegare liberamente ciascuna conoscenza acquisita, senza vincoli di sorta in relazione alla fonte o alla sede in cui essa sia stata resa. Quest'ultimo aspetto rende difficile ipotizzare delle classificazioni interne alla funzione conoscitiva in base, ad esempio, all'uso che il Parlamento fa delle informazioni acquisite. Per tali ragioni,

⁵⁸ Sempre F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit. p. 243, ritiene che la ricerca del fondamento del potere parlamentare d'indagine non debba esaurirsi alle sole funzioni tradizionali, ma vada estesa al «collegamento istituzionale esistente tra camere e corpo elettorale».

⁵⁹ E. CHELI, *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per una analisi comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1987, p. 813.

nelle pagine che seguiranno saranno passati in rassegna i diversi strumenti conoscitivi di cui dispone il Parlamento, prescindendo da esigenze di classificazione e focalizzando piuttosto l'attenzione sulle regole (codificate e non) e sul concreto impiego di ciascuno strumento.

LA FUNZIONE CONOSCITIVA DEL PARLAMENTO NELLE NORME E NELLA PRASSI

2.1 L'evoluzione storica della funzione conoscitiva

Nell'ordinamento italiano l'attività conoscitiva del Parlamento non costituisce una novità introdotta dalla Costituzione in epoca repubblicana. Già lo Statuto albertino, infatti, contemplava l'esercizio di poteri conoscitivi da parte del Parlamento nei confronti del Governo. In particolare, l'articolo 59 dello Statuto prevedeva che le Camere non potessero «sentire» soggetti diversi dai propri membri, dai Ministri e dai Commissari del Governo⁶⁰. Previsione, quest'ultima, che trovava conferma in un'altra disposizione statutaria – l'articolo 66 – che attribuiva ai Ministri la potestà di essere uditi dalle Camere. L'attività conoscitiva che il Parlamento era abilitata a svolgere era pertanto limitata all'esclusiva interlocuzione con il Governo, non ammettendosi l'intervento di altri soggetti⁶¹. Secondo la dottrina dell'epoca, infatti, il contatto con terzi era «indispensabile alle autorità esecutive ed a quelle giudiziarie», ma era «inutile» e «pericolosissimo per libertà, l'indipendenza, la dignità delle assemblee parlamentari», perché «chiamando e ammettendo in propria presenza i funzionari o i giudici» le stesse assemblee avrebbero potuto «dar loro prescrizioni od ordini od assoggettarli al sindacato, confondendo in ogni caso le competenze e annullando l'indipendenza degli altri

⁶⁰ Previsione che non era possibile rinvenire nelle due costituzioni francesi del 1814 e del 1839, e neanche nella costituzione belga, ma che derivava, con ogni probabilità, dall'articolo 58 della costituzione del Granducato di Toscana emanata il 15 febbraio 1848 («Le assemblee non ricevono deputazioni, né ascoltano, fuori dei propri membri, altro che i ministri o commissari che il Governo inviasse loro per la discussione delle leggi»).

⁶¹ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., pp. 495-496.

poteri»⁶². Parimenti, il Re non poteva intervenire nelle sedute delle Camere, per non condizionare la libertà d'opinione e di voto⁶³.

È interessante notare come l'articolo 59 dello Statuto costituiva altresì il fondamento del potere d'inchiesta delle Camere, non tanto in relazione alle inchieste parlamentari in senso stretto (ove il Parlamento esercita poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria), bensì rispetto alle c.d. inchieste *legislative*. Invero, partendo dall'assunto per cui il Parlamento risultava titolare di due sole funzioni (legislativa e di controllo), la dottrina distingueva le inchieste in *legislative* e di *sindacato*. Del resto, il potere d'inchiesta era inteso, già allora, non come potestà autonoma ma come «mezzo istruttorio per raggiungere efficacemente altri fini»⁶⁴. La distinzione richiamata prefigurava le moderne indagini conoscitive, da una parte, e gli atti di sindacato ispettivo ovvero le inchieste parlamentari *tout court*, dall'altro⁶⁵.

Per quel che attiene alla presente ricerca, la previsione statutaria ha trovato una sua declinazione regolamentare soltanto nel 1920, con l'approvazione delle disposizioni aggiuntive⁶⁶ al regolamento della Camera. Ciò non sorprende se si considera che soltanto con le modifiche approvate nel biennio 1920-1922, in

⁶² F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 159.

⁶³ *Ivi*, p. 162.

⁶⁴ *Ivi*, p. 167 ss.

⁶⁵ Tra le inchieste *legislative* possono annoverarsi, ad esempio, quelle sulle condizioni della marina mercantile e sul brigantaggio nel 1863, o quella agraria del 1877, o ancora quella sulla condizione dei contadini meridionali del 1907. Tra le inchieste di *sindacato*, invece, possono richiamarsi del 1861 sulla violazione del segreto delle lettere denunciata dal deputato Bertani, o quella del 1893 sul sistema bancario.

⁶⁶ Una scelta «anomala» quella di non novellare direttamente i regolamenti vigenti, che «non può però interpretarsi come sintomo della sottovalutazione dell'importanza della riforma ma va forse compresa come segno della difficoltà di misurare, da subito, l'impatto quasi "rivoluzionario", e perciò difficilmente determinabile a priori»: così N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Ventunesimo secolo. Rivista di studi sulle transizioni*, 2009, n. 18, p. 79.

seguito all'adozione della legge elettorale proporzionale del 1919⁶⁷, la Camera dei deputati si è dotata di un'organizzazione – destinata a perdurare anche in età repubblicana, eccezion fatta per la parentesi fascista – fondata sui gruppi parlamentari e, soprattutto, sulle commissioni⁶⁸, così segnando «il duplice passaggio dal “Parlamento dei notabili” al “Parlamento partiti” e dal “Parlamento in assemblea” al “Parlamento in Commissione”»⁶⁹. Le commissioni, invero, sono la sede privilegiata di esercizio, da parte dei parlamentari, dei poteri conoscitivi, e non a caso l'articolo 8⁷⁰, aggiuntivo al regolamento della Camera, attribuiva alle medesime commissioni la «facoltà di chiamare nel loro seno i ministri per domandar loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alle materie della loro singola competenza» (sesto comma). Questo rapporto biunivoco trovava ulteriore espressione nella successiva disposizione contenuta all'articolo 8, che consentiva al Governo di chiedere la convocazione delle commissioni «per dare comunicazione» (settimo comma).

Giova evidenziare come la facoltà di chiedere informazioni ai membri del Governo era contemplata, con ampie differenze, anche nel regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni, approvato nel dicembre 1938 in vista della

⁶⁷ Collegamento rilevato *in illo tempore* da G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921, p. 5 ss. Di diverso avviso, più tardi, L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico*, 1961, p. 47, secondo il quale le commissioni «sono il portato del formarsi dei partiti moderni, a prescindere dal sistema elettorale accolto».

⁶⁸ Fino a quella data, infatti, l'attività della Camera si poggiava sugli “uffici”, che si componevano di deputati estratti a sorte. Per una ricostruzione, *ex multis*, cfr. E. ROGATI VALENTINI, *Le commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Il Politico*, 1970, n. 3, pp. 511-537; E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, II, Pisa, 2016, p. 101 ss.; F. ROSSI, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, *ivi*, p. 115 ss.

⁶⁹ N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, cit., p. 77.

⁷⁰ Sulla genesi del quale si rimanda all'ampia analisi condotta in F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, 1972, pp. 9-20, e bibliografia *ivi* citata.

trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni, disposta successivamente con la legge 19 gennaio 1939, n. 129. L'articolo 37 del regolamento della Camera dei fasci, infatti, prevedeva che, nel corso delle discussioni sui disegni di legge in Commissione, in caso di mancato intervento dei Ministri o dei Sottosegretari delegati, qualora si fosse manifestata «l'opportunità di domandare loro chiarimenti», i Presidenti delle Commissioni avrebbero potuto chiedere al Presidente della Camera di «invitarli alle riunioni», spettando allo stesso Presidente il compito di riunire nuovamente le Commissioni, una volta «presi accordi con i Ministri».

Discorso diverso vale invece per il Senato del Regno, nei regolamenti del quale non si ha traccia di alcun strumento o potere conoscitivo riconosciuto ai senatori (individualmente o in forma associata). Ciò non significa, tuttavia, che ai senatori del Regno fosse precluso di acquisire informazioni da membri del Governo e financo da soggetti terzi, in particolare nella sua configurazione di Alta Corte di Giustizia, e dunque di organo giudiziario, tanto da non ritenersi applicabile il divieto sancito dall'articolo 59 dello Statuto albertino⁷¹. Del resto, l'articolo 46 del regolamento del Senato del Regno ammetteva, seppur in negativo, l'intervento dei ministri e dei commissari del Re in assemblea.

Con l'avvio del nuovo ordinamento repubblicano, la Camera dei deputati decise – nel 1949 – di dotarsi di un testo regolamentare che disciplinasse il suo funzionamento, essenzialmente partendo dal regolamento vigente nel 1920, cioè prima dell'avvento del regime fascista, rivisto e coordinato con le disposizioni aggiuntive adottate in pari data. Così, l'articolo 8 aggiuntivo divenne l'articolo 37 del “nuovo” regolamento della Camera⁷², rimanendo inalterata la facoltà, per i parlamentari, di porre domande ai Ministri, e per il Governo, di chiedere la convocazione delle Commissioni per dar loro comunicazioni. Analoga previsione

⁷¹ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 164.

⁷² Sul dibattito svoltosi sul tema alla Camera dei deputati v. ancora F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, cit., pp. 22-24.

venne introdotta, al Senato, all'articolo 25⁷³ del regolamento approvato nel 1948⁷⁴. Nelle prime quattro legislature repubblicane, il regolamento della Camera fu interessato da diverse riforme⁷⁵, nessuna delle quali, tuttavia, faceva riferimento all'attività conoscitiva svolta dalla Camera. Nel regolamento approvato il 10 maggio 1966, che costituisce l'ultima versione coordinata prima della totale revisione del 1971, resistettero pertanto le ormai "note" disposizioni contenute nell'articolo 37, solo ricollocate all'articolo 38.

È con i testi, completamente nuovi, adottati nel 1971 che gli strumenti conoscitivi fanno il loro ingresso a tutti gli effetti nei regolamenti di Camera e Senato. Potenziando il momento informativo si tenta, da una parte, di rafforzare il collegamento delle assemblee parlamentari con la società civile⁷⁶, dall'altra, di superare la mediazione governativa, rompendo il «diaframma tradizionale esistente tra Parlamento e Amministrazione»⁷⁷. Quest'ultimo concetto aiuta a comprendere la portata delle novità introdotte, che rispondono all'esigenza del tempo di ridare

⁷³ «Le commissioni hanno facoltà di invitare ad intervenire alle loro sedute i Ministri per avere informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro singola competenza. Hanno inoltre facoltà di chiedere ai Ministeri informazioni, notizie e documenti» (comma 1). «I Ministri possono chiedere d'intervenire alle sedute delle Commissioni per fare comunicazioni» (comma 2). L'articolo 48 del regolamento del Senato è stato oggetto di modifica formale nel gennaio 1969, senza tuttavia che fosse alterato sul piano sostanziale.

⁷⁴ Per un'ampia disamina sulle disposizioni regolamentari introdotte nel biennio 1948-1949 e sulla relativa prassi cfr. F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, cit., p. 53 e ss.

⁷⁵ Nel corso delle prime quattro legislature repubblicane, il regolamento della Camera è stato interessato da alcune modifiche volte ad adeguare il testo del 1920 al mutato assetto istituzionale. Tali modifiche hanno riguardato perlopiù composizione, funzionamento e prerogative dei Gruppi parlamentari e delle Commissioni (specialmente alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 72 della Costituzione), oltre all'istituzione della Conferenza dei Capigruppo e della Giunta per le autorizzazioni, e alla procedura di esame dei progetti di legge costituzionale.

⁷⁶ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., pp. 502-503.

⁷⁷ F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, citato in E. CHELI, C. MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, atti del seminario di studio svoltosi a Roma l'11-13 dicembre 1979, Milano, 1980, p. 98.

“centralità” ad un Parlamento altrimenti ridotto a «mera cassa di risonanza della volontà governativa»⁷⁸.

Con i regolamenti del 1971 nei due rami del Parlamento si introducono alcuni nuovi istituti e se ne cristallizzano altri già esistenti. Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti conoscitivi destinati a durare (e financo a consolidarsi) nell'ordinamento parlamentare contemporaneo, e che pertanto saranno esaminati in dettaglio nei paragrafi che seguono.

2.2 La funzione conoscitiva nei regolamenti parlamentari

2.2.1 Le audizioni (formali e informali)

Il primo strumento conoscitivo che viene in considerazione è quello delle audizioni. Il regolamento della Camera le contempla all'articolo 143, commi 2 e 3, laddove prevede che le Commissioni hanno

«facoltà di chiedere l'intervento dei ministri per domandare loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia di loro singola competenza e, previa intesa con il Presidente della Camera, hanno facoltà di chiedere che i ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo» (comma 2)

e che, sempre le Commissioni,

«possono altresì chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, a risoluzioni e ad ordini del giorno approvati dalla Camera o accettati dal Governo» (comma 3).

Il regolamento del Senato disciplina le audizioni all'articolo 46, ove prevede che le Commissioni «hanno facoltà di chiedere ai rappresentanti del

⁷⁸ E. CHELI, C. MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, cit., pp. 97-98.

Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza» (comma 1) e possono altresì «chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo» (comma 2). L'articolo 47 del regolamento del Senato, inoltre, dispone che:

«in relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, le Commissioni possono chiedere ai Ministri di disporre che dalle rispettive Amministrazioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame» (comma 1).

Queste disposizioni, introdotte per l'appunto nel 1971 – costituiscono l'evoluzione regolamentare della previgente facoltà di chiedere informazioni al Governo su questioni specifiche. In particolare, sviluppando un'interpretazione estensiva relativa al regime *ante-1971*⁷⁹, i regolamenti prevedono ora la possibilità che siano auditi non più solo “i Ministri”, ma anche i dirigenti delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici sottoposti a controllo, su espressa “disposizione” (*rectius*: autorizzazione) dei Ministri competenti. A ben vedere, mentre il regolamento della Camera si riferisce «ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo», quello del Senato parla di enti sottoposti al controllo dei ministeri. La conseguenza è che, alla Camera, è stato possibile audire formalmente i vertici delle autorità amministrative indipendenti, sfruttando il riferimento all’ordinamento autonomo”, mentre al Senato si è dovuto ricorrere ad altri strumenti (fra tutti

⁷⁹ Come riportato da V. DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969, pp. 380-381, già gli articoli 38 del regolamento della Camera e 25 del regolamento del Senato, pur menzionando esclusivamente i “ministri” e i “Ministeri”, ammettevano – secondo alcuni interpreti (ad es. A. PREDIERI, *Per l'introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano*, in *Il Ponte*, 1966, pp. 1120-1121) – l'acquisizione di informazioni dagli enti pubblici.

l'indagine conoscitiva) per audirli, salvo alcune eccezioni⁸⁰. C'è un ulteriore elemento di differenziazione tra le due Camere per quanto concerne le audizioni di pubblici funzionari e dirigenti: mentre alla Camera esse sono attivabili in qualunque momento su ogni materia rientrante nella competenza della Commissione, al Senato è possibile procedere, a norma dell'articolo 47 del regolamento, solo «in relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati».

L'inclusione dei vertici delle amministrazioni pubbliche tra i soggetti audibili ha indubbiamente segnato il superamento di un circuito informativo che rendeva il Ministro competente una sorta di “diaframma politico” nel rapporto tra Governo e Parlamento. E questo – confermando il carattere bidirezionale dell'attività conoscitiva del Parlamento⁸¹ – consente una più rapida distribuzione delle informazioni acquisite verso l'esterno (l'opinione pubblica), verso il circuito della responsabilità politica e financo verso le stesse amministrazioni pubbliche⁸².

Sul piano pratico, tuttavia, l'estensione della platea di soggetti audibili ha avuto comunque una modesta portata, specie in ragione della diminuzione degli enti pubblici conseguente al piano di privatizzazioni⁸³, portato avanti dal Governo a partire dagli anni '90 del secolo scorso. Non solo: il carattere di ufficialità della sede “formale” non ha giovato al successo dell'istituto, con la conseguenza che le Commissioni parlamentari hanno preferito optare per le audizioni c.d. “informali”, cioè quelle audizioni in cui può essere ascoltato, in linea teorica, qualunque soggetto la Commissione ritenga opportuno (associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, gruppi industriali, rappresentanti di enti regionali, organi di vigilanza, esperti, ecc.), ferma la disponibilità dello stesso ad essere audito.

⁸⁰ A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., pp. 30-31.

⁸¹ Cfr. *supra* §1.3.

⁸² A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., pp. 26-28. Secondo l'A., «si rafforza [...] il controllo del Parlamento, e quindi l'influenza democratica sulla Pubblica Amministrazione» e si stimola «il confronto e il controllo reciproco anche tra i soggetti dell'apparato amministrativo».

⁸³ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 222.

Oltre che sul piano soggettivo, le audizioni informali differiscono da quelle formali per il regime di pubblicità cui sono soggette. Infatti, solo le audizioni formali sono soggette a resocontazione sommaria, nella quale, cioè, si dà esauriente evidenza delle risultanze informative e delle posizioni espresse dai diversi membri della Commissione, e – su richiesta – a direttiva televisiva nel circuito interno della Camera di riferimento. Così, le audizioni formali finiscono per essere perlopiù un luogo di scontro politico tra maggioranza e opposizione, a scapito del momento informativo poi, in sostanza, ridotto al minimo anche per le possibili implicazioni (rilevabili *ex post*) sul piano della responsabilità politica. Proprio il carattere “informale”, sia sul piano soggettivo (libertà di audire pressoché chiunque) che oggettivo (scarsa pubblicizzazione), ha contribuito al successo delle audizioni informali, che risultano preferite – specialmente in sede di esame di disegni di legge – dalle Commissioni parlamentari perché consentono una partecipazione schietta, scevra da condizionamenti e flessibile sul piano procedurale⁸⁴.

La prassi delle audizioni informali ha cominciato ad attestarsi grosso modo a partire dalla VII legislatura repubblicana (1976-1969), per poi intensificarsi nella seconda metà degli anni Ottanta fino a divenire pressoché prevalente nell’ambito dell’attività conoscitiva svolta oggi dal Parlamento. Nel 1976 il Presidente della Camera già invitava al rigore nello svolgimento di tali audizioni e alla precisa

⁸⁴ Una lettura positiva del fenomeno si ha in A. D’ALOIA, *Osservazioni sull’attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 34 ss., e in R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 506. Quest’ultimo A., in particolare, rileva nel fenomeno «la propensione a creare e consolidare “zone franche” di contatto tra organi della Camera e società civile soprattutto in campo economico e sociale», a riprova del «progressivo avvicinamento ai centri esponenziali delle categorie produttive e sociali del Paese, ma anche [del] forte interesse di tali categorie ad un dialogo permanente ed informale con le Camere». Secondo G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, pp. 169, le audizioni informali sono «l’occasione che consente al Palazzo di non apparire come un *quid* al di fuori della realtà sociale che lo circonda, ma gli consente di avere un’idea immediata e diretta delle esigenze e dei fermenti che da tale contesto derivano».

definizione delle finalità e dell'argomento degli incontri⁸⁵. Ciò si è tradotto, a partire dalla IX legislatura (1983-1987), nella comunicazione obbligatoria al Presidente della Camera di ogni singola audizione che si intenda svolgere⁸⁶.

Per quanto concerne le modalità di svolgimento, sia le audizioni formali che quelle informali si concludono normalmente in un'unica seduta, salvo che non si renda necessario un supplemento d'indagine o che l'audizione non si prolunghi oltre il tempo previsto, dovendosi magari interrompere per l'imminente inizio dei lavori d'aula. Quanto al "collegio", le audizioni formali si svolgono nel *plenum* della Commissione (o delle commissioni riunite se la materia investe la competenza di più commissioni), mentre quelle informali, di regola, hanno luogo negli uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, oppure, alla Camera, nel Comitato ristretto nominato nel corso del procedimento di esame di un progetto di legge o nei Comitati permanenti istituiti ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del regolamento⁸⁷; tuttavia – sempre alla Camera – è stato talvolta autorizzato lo svolgimento in seduta plenaria. La scelta della sede in cui hanno luogo le audizioni dipende perlopiù dal contesto in cui esse si svolgono: quelle nell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi normalmente «non sono collegate ad uno specifico provvedimento legislativo bensì hanno una valenza politica più generale» oppure «possono essere collegate allo svolgimento di un'attività parlamentare diversa da quella legislativa» (ad es. quella consultiva su atti del Governo, di cui si dirà più avanti), mentre quelle nell'ambito dei Comitati ristretti sono «specificamente finalizzate ad acquisire elementi di valutazione, da parte dei soggetti interessati, in ordine a un determinato progetto di legge»⁸⁸.

⁸⁵ Circolare del Presidente della Camera del 15 settembre 1976.

⁸⁶ C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 76.

⁸⁷ G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, cit., pp. 162-164. L'A. rileva inoltre come non sono mancati casi di audizioni informali svoltesi financo in seno al Comitato dei nove.

⁸⁸ C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, cit., pp. 76-77.

Lo svolgimento è pressoché sempre il medesimo: il soggetto audito dapprima svolge una relazione dinanzi alla Commissione sul tema prescelto e poi risponde alle domande poste dai membri della Commissione, ai quali è riconosciuto un diritto di replica. In Commissione, dunque, si svolge un vero e proprio dibattito, particolarmente connotato politicamente (specie nelle audizioni informali), e ciò ha spinto parte della dottrina a parlare di “sede politica”⁸⁹ per definire l’attività conoscitiva della Commissione caratterizzata, per l’appunto, dallo svolgimento di un dibattito politico. Questa definizione, tuttavia, non appare condivisibile, neanche ai soli fini classificatori, perché pare escludere indebitamente dal novero dell’“attività politica” ogni altra attività parlamentare⁹⁰.

Le informazioni e i dati assunti nel corso di un’audizione di un ministro possono altresì sfociare in una relazione o proposta presentata dalla Commissione in Assemblea, cui è rimessa un’eventuale decisione di indirizzo (articolo 143, comma 1, del regolamento della Camera; articolo 50, comma 1, del regolamento del Senato) oppure adottare un indirizzo vero e proprio mediante l’approvazione di una risoluzione (articolo 117 del regolamento della Camera; articolo 50, commi 2 e 3, del regolamento del Senato). È evidente, in quest’ultimo caso descritto, la commistione tra la funzione conoscitiva e altre funzioni parlamentari (fra tutte, quella di indirizzo).

Le statistiche relative alle audizioni svoltesi nel corso delle ultime legislature dimostrano una tendenza inequivocabile verso la sede “informale” piuttosto che quella “formale”, soprattutto nell’ambito del procedimento legislativo. Il dato della Camera dei deputati è emblematico: nella XIV legislatura si sono svolte 974 audizioni informali a fronte delle 333 formali; nella XVI

⁸⁹ Cfr. F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, cit., p. 2 ss., e condivisa anche da F. TAGLIANI, *Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell’istituto*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1996, pp. 79-100. L’espressione è impiegata, non senza critiche, anche da L. CIAURRO, V. DI CIULO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013, p. 736 ss.

⁹⁰ Come argomentato da R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 505.

legislatura si sono svolte 1242 audizioni informali e 412 formali; nella XVII legislatura si sono svolte 1456 audizioni informali e 334 formali⁹¹. E il dato relativo all'ultima legislatura (XVIII) è abnorme: 2233 audizioni informali a fronte di 287 audizioni formali. Il dato si spiega con la flessibilità della sede informale, specialmente rispetto al novero di soggetti audibili. Le audizioni informali, infatti, consentono ai gruppi parlamentari di “dar voce” a soggetti, tipicamente estranei al circuito strettamente istituzionale, riconoscendoli quali attori di un dato settore o contesto della vita sociale ed economica, legittimando la loro precipua attività e facendo “entrare” il loro messaggio nel circuito democratico-rappresentativo.

Questa tendenza ha reso necessario un aumento del grado di pubblicità e trasparenza dei lavori svolti in sede informale. Così, sempre più frequente è stato il ricorso alla diretta audiovisiva delle audizioni informali, fino al punto che la Giunta per il Regolamento della Camera, «in via sperimentale ed in attesa di eventuali modifiche regolamentari in materia di audizioni», ha autorizzato le Commissioni a disporre – d'intesa con il Presidente della Camera – «la trasmissione sulla web-tv delle sedute dedicate ad audizioni informali»⁹². Inoltre, sia alla Camera che al Senato, è invalsa la prassi di pubblicare in apposite sezioni dei rispettivi siti web, l'elenco delle audizioni svolte nel corso della legislatura da ciascuna Commissione, con l'allegazione di memorie e atti resi e/o depositati dagli auditi e l'indicazione dell'eventuale procedimento in cui hanno avuto luogo.

A questo punto viene da chiedersi se vi siano dei limiti alle audizioni. Sul piano soggettivo, si è già detto delle differenze esistenti fra le audizioni formali e quelle informali. Rispetto a queste ultime, non ci sono, in linea teorica, limiti ai soggetti che possono essere auditi, se non l'effettiva attinenza con l'oggetto dell'audizione o con il procedimento nell'ambito del quale si svolge l'audizione. Tuttavia, nel corso degli anni, la Presidenza della Camera ha posto alcuni paletti. Un primo caso riguarda quello della possibilità di audire i vertici di imprese,

⁹¹ Non si è deliberatamente riportato il dato relativo alla XV legislatura (2006-2008) vista la durata ridotta di quest'ultima.

⁹² Parere della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 26 giugno 2013.

ancorché a capitale prevalentemente o interamente pubblico. Nel 1993 la Presidenza della Camera «si è orientata nel senso di escludere forme dirette di controllo parlamentare sulla gestione delle imprese, non autorizzando le audizioni dei responsabili delle imprese salvo che su problematiche di carattere generale»⁹³, e ritenendo piuttosto che l'eventuale responsabilità politica dovesse comunque essere imputata al Governo. Questo orientamento è andato sostanzialmente perduto ed è stato superato, in via di prassi⁹⁴, dall'organizzazione sistematica di audizioni informali dei vertici di società a controllo pubblico, che hanno ad oggetto tanto questioni di ampio respiro (come, ad esempio, la redazione e approvazione del piano industriale pluriennale), quanto questioni meno rilevanti sovente legate a fatti di cronaca (ad es., un incidente o un guasto verificatosi nei giorni precedenti).

Vale la pena di richiamare, in fine, un altro ostacolo posto dalla Presidenza della Camera, in relazione alla richiesta – rappresentata dal Presidente della Commissione giustizia nel 1983⁹⁵ – di audire alcuni esponenti della Corte di Cassazione in merito al disegno di legge concernente la riforma del codice di procedura penale allora all'esame della Commissione medesima. In tale occasione, la Presidenza della Camera negò l'autorizzazione allo svolgimento dell'audizione, eccependo un ostacolo di natura costituzionale: l'ordine giudiziario, invero, è per espressa previsione costituzionale «istituzionalmente chiamato ad applicare le leggi, non per contribuire in alcun modo alla loro preparazione». Tuttavia, la stessa Presidenza della Camera offrì la strada alternativa, tutt'oggi esperita con regolarità: audire informalmente i soggetti *de quibus* «in quanto esperti nelle materie oggetto dei provvedimenti, e non in quanto titolari delle funzioni stesse».

⁹³ Lettera del Presidente della Camera del 5 agosto 1993.

⁹⁴ L'orientamento risulta superato anche in dottrina. Ad es., secondo R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2011, p. 351, il richiamo agli amministratori degli enti pubblici presente nelle disposizioni dei due regolamenti «va inteso in senso atecnico, come ai massimi responsabili di enti aventi anche natura privatistica (ad esempio, le società per azioni) ma comunque appartenenti alla “mano pubblica”».

⁹⁵ Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 13 dicembre 1983.

In termini conclusivi, si può affermare che la scelta degli auditi, nella prassi, risponde ad esigenze di carattere politico, sovente a detrimento della qualità delle informazioni acquisite. Di regola, un gruppo parlamentare richiede che sia audito un soggetto *x* nella misura in cui conosce le posizioni di tale soggetto, le condivide, ed è consapevole che questi le esternerà dinanzi alla Commissione. Tali posizioni non sempre sono del tutto attendibili, adeguatamente argomentate o scientificamente solide, ma appaiono funzionali a corroborare e dare un qualche fondamento, seppur apparente, ad un “discorso politico”. Ai funzionari delle Commissioni parlamentari spetta, in linea teorica, il compito di limitare – nel numero e nel contenuto – i soggetti da audire; tuttavia, ciò appare sempre più difficile, in relazione alle esigenze politiche anzidette e alla prassi “ecumenica” di non scontentare nessuna forza politica (specie se appartenente alla minoranza), comprimendone irragionevolmente i già ristretti margini di attività parlamentare. Un tale meccanismo di selezione degli auditi finisce, dunque, per indebolire l’audizione, che vieppiù si configura quale “contentino” politico o valvola di sfogo per le forze parlamentari, piuttosto che quale strumento di acquisizione di informazioni e dati utili all’assunzione di decisioni “consapevoli”.

2.2.2 Le comunicazioni e le informative del Governo

Un momento conoscitivo importante, vieppiù consolidatosi nel corso degli ultimi anni, è rappresentato dalle c.d. “comunicazioni” rese dal Governo in Parlamento. Esse traggono il loro fondamento, oltreché in talune disposizioni contenute in entrambi i regolamenti di Camera e Senato, soprattutto nell’ultimo periodo dell’articolo 64 della Costituzione, laddove si prevede che i membri del Governo «devono essere sentiti ogni volta che lo richiedano»⁹⁶. Non si tratta di un

⁹⁶ Sul punto cfr. E. CUCCODORO, *Comunicazioni del Governo in Parlamento: collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di Governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008, pp. 251-272, secondo il quale l’articolo 64 della Costituzione formalizzerebbe «uno dei tasselli di fondo dell’impianto

istituto introdotto nel 1971, giacché già previsto nei regolamenti adottati del biennio 1948-1949.

La peculiarità delle comunicazioni è che esse sono attivate su istanza del Governo, anche se nella prassi è invalsa la richiesta di “riferire in Parlamento” da parte di uno o più gruppi parlamentari. Entrambi i regolamenti individuano nella Commissione la sede principale in cui si svolgono le comunicazioni⁹⁷, che sempre più spesso, per ragioni di economia procedurale, hanno luogo in forma congiunta tra i due rami del Parlamento; tuttavia ammettono anche il loro svolgimento in Assemblea, dettando alcune regole procedurali che vi si applicano. Dopo le comunicazioni del Governo in Assemblea, infatti, si svolge un dibattito che si conclude con la votazione di una proposta di risoluzione che ciascun deputato o senatore può presentare⁹⁸. Alla Camera, tale procedura si ritiene applicabile anche alle comunicazioni rese in Commissione, ma in questo caso le proposte di risoluzione devono essere prima presentate al Presidente della Camera e poi da quest’ultimo assegnate alla Commissione in cui si svolgono le comunicazioni⁹⁹. Va da sé che quando le comunicazioni si svolgono in riunione congiunta delle due medesime commissioni di Camera e Senato, ognuna di esse adotterà un proprio atto a conclusione del dibattito; viceversa, quando le comunicazioni si svolgono dinanzi a due o più commissioni riunite della medesima Camera, sarà approvata un’unica proposta di risoluzione.

organizzativo della forma di Governo parlamentare, ed in particolare dello svolgimento pratico del circuito rappresentativo», dal momento che «la tenuta di un costante colloquio informativo e documentativo fra le due istituzioni è legato al *continuum* del vincolo fiduciario». Inoltre, l’A. evidenzia come sempre l’articolo 64 fondi il principio del “contraddittorio con il Governo”, che ha «una funzione bivalente, poiché investe l’Esecutivo, ed i singoli componenti di esso, di una legittimazione a concorrere direttamente al procedimento parlamentare, sia attiva che passiva».

⁹⁷ L’articolo 22, comma 3, del regolamento della Camera, stabilisce che le commissioni si riuniscono «per ascoltare e discutere comunicazioni del Governo»; sempre il Governo – ai sensi del successivo articolo 30, comma 4, del regolamento – «può chiedere che le Commissioni siano convocate per dar loro comunicazioni». Negli stessi termini si esprime il regolamento del Senato all’articolo 28.

⁹⁸ Articolo 118 del regolamento della Camera; articolo 105, comma 1, del regolamento del Senato.

⁹⁹ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 507.

C'è un'ipotesi tipizzata di comunicazioni del Governo, espressamente prevista dalla legge. Ci si riferisce alle comunicazioni che il Governo è chiamato a rendere al Parlamento prima di ogni riunione del Consiglio europeo, ai sensi dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Un modello che, come si vedrà, è stato anche riproposto per le comunicazioni del Governo legate alla pandemia COVID-19. La disposizione citata, a ben vedere, prevede una serie di obblighi di comunicazione e informazione al Parlamento per quanto attiene alla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea¹⁰⁰. Non soltanto, dunque, l'obbligo di illustrare alle Camere la posizione che intenda assumere nell'imminente riunione del Consiglio europeo (e le relative risultanze¹⁰¹), ma anche un dovere¹⁰² informativo (preventivo e successivo) circa le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'Eurogruppo e delle riunioni informali nelle loro diverse formazioni. Tale obbligo è genericamente prescritto al "Governo", ma nella prassi è attribuito al Presidente del Consiglio, nel caso di comunicazioni prima del Consiglio europeo, e ai Ministri competenti per

¹⁰⁰ Sulla legge n. 234 del 2012, cfr. G. RIVOCCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea: Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 5, pp. 463-472; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014, pp. 205-226; i diversi contributi contenuti in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia: un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018.

¹⁰¹ Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012, «il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse»; tuttavia, nella prassi, tali comunicazioni *ex post* vengono rese per lo più alle Commissioni riunite in sede congiunta Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato.

¹⁰² Originariamente, la disposizione prevedeva tale attività informativa come attivabile "su richiesta" delle Camere, mentre ora è prevista "di default" (per effetto delle modifiche apportate dall'articolo 40, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 23 dicembre 2021, n. 238).

materia nelle altre ipotesi¹⁰³. Nel primo caso, il Presidente del Consiglio svolge in Assemblea le sue comunicazioni¹⁰⁴, cui segue un dibattito e la votazione di una o più risoluzioni di indirizzo, in coerenza con quanto prescritto dai regolamenti per le comunicazioni del Governo. Nel caso, invece, di riunione del Consiglio dell'Unione europea, le competenti Commissioni parlamentari possono adottare atti di indirizzo volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione europea. Il Governo ha il compito di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia conforme agli indirizzi definiti dalle Camere; in caso contrario, è tenuto a riferire «tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta»¹⁰⁵.

Nella prassi più recente si è attestato, con sempre maggiore frequenza, lo svolgimento di “informative” del Governo, tanto da essere introdotte (e, per taluni aspetti, disciplinate) nel regolamento del Senato in occasione dell’ultima riforma del 2017¹⁰⁶. Nel corso di esse, il Governo rende, appunto, delle informazioni al

¹⁰³ Anche se rimane del tutto sporadico il ricorso allo strumento informativo per quanto riguarda le riunioni europee a livello ministeriale: A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 2, p. 103 ss.

¹⁰⁴ Sul punto v. E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, p. 431 ss.

¹⁰⁵ Articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che codifica la formula “*comply-or-explain*”: AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, numero speciale, pp. 9-54, spec. pp. 17-19; V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 2, pp. 5-7.

¹⁰⁶ Approvata dal Senato il 20 dicembre 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018. Sui contenuti di essa, *ex multis*, v. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, p. 638 ss.; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 1; T. GIUPPONI, *La*

Parlamento rispetto a decisioni o provvedimenti che intenda adottare in relazione a questioni politiche particolarmente rilevanti. La differenza, rispetto alle comunicazioni, è che le informative sono seguite da un dibattito che si conclude tuttavia senza l'approvazione di una risoluzione o di altro atto conclusivo. Durante le informative, dunque, i diversi gruppi parlamentari esprimono, per mezzo di un loro rappresentante, la loro posizione circa le informazioni testé comunicate, ma senza poter dare in concreto un indirizzo al Governo. Anche le informative, secondo le disposizioni vigenti al Senato, hanno normalmente luogo presso le Commissioni, anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento¹⁰⁷, salvo quelle rese dal Presidente del Consiglio che si svolgono sempre in Assemblea¹⁰⁸. In tale ultima sede possono svolgersi anche le informative dei Ministri, purché aventi carattere di urgenza e previa decisione del Presidente o della Conferenza dei Capigruppo. Le informative c.d. "urgenti" sono solitamente quelle che il Governo «può essere chiamato a rendere nell'immediatezza di eventi particolarmente rilevanti»¹⁰⁹.

È interessante notare come le comunicazioni e le informative del Governo abbiano conosciuto, nella prassi, alterne fortune. Mentre nel corso della XVI legislatura si sono svolte, nell'Assemblea della Camera, 86 informative urgenti e 11 comunicazioni, nel corso della XVII legislatura, invece, nella medesima sede, hanno avuto luogo 69 informative e 33 comunicazioni. Nel corso dell'ultima legislatura (XVIII), il ricorso a questi istituti si è intensificato: risultano infatti svolte nell'Assemblea della Camera 63 informative urgenti e 37 comunicazioni. Sull'elevato numero di informative/comunicazioni svolte nel corso della corrente legislatura pesano indubbiamente gli eventi imprevisti verificatisi, fra tutti la pandemia COVID-19 e la guerra in Ucraina. Per quanto riguarda, in particolare, la pandemia, è bene ricordare la scelta – compiuta dal legislatore, anche sulla spinta

riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura, in *Lo Stato*, 2018, n. 1.

¹⁰⁷ Articolo 46, comma 1, del regolamento del Senato.

¹⁰⁸ Articolo 105, comma 1-bis, del regolamento del Senato.

¹⁰⁹ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 507.

del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati¹¹⁰ – di prevedere un meccanismo di “parlamentarizzazione”¹¹¹ delle decisioni assunte dal Governo (perlopiù mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) per il contrasto del contagio e della diffusione del virus, per risolvere l’iniziale tendenza ad emarginare il Parlamento anche rispetto ad impegnative scelte restrittive (anche) delle libertà personali dei cittadini. Tale meccanismo si fonda sull’obbligo per il Presidente del Consiglio o per un Ministro da questi delegato di illustrare «preventivamente alla Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare» per evitare la diffusione del COVID-19, oppure successivamente se impossibilitato «per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare»¹¹². Tale illustrazione (preventiva o successiva) è avvenuta nelle due assemblee parlamentari prevalentemente nella formula delle comunicazioni (e solo in 3 casi su 11 mediante informativa), con l’approvazione finale di una o più risoluzioni, sovente votando (per parti separate) alcuni impegni contenuti nelle proposte presentate dai gruppi di opposizione.

Diverso è il caso della guerra in Ucraina. In termini generali, occorre ricordare che gli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione si limitano a disciplinare lo stato di guerra, che dev’essere deliberato dalle Camere¹¹³; tuttavia,

¹¹⁰ Cfr. il “Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la Legislazione”, relativo al quarto turno di presidenza (Presidente on. Stefano Ceccanti, 6 gennaio 2021-5 novembre 2021), reperibile *online*, spec. p. 14 ss.

¹¹¹ Sulla “parlamentarizzazione” dei DPCM, cfr. E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell’onere della prova*, in *Il Filangieri*, 2020, pp. 27-58. Più in generale sull’attività del Parlamento durante la pandemia: N. LUPO, *Il Parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Filangieri*, 2020, pp. 145-167.

¹¹² Articolo 2, commi 1 e 5, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, come convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35.

¹¹³ Già F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Stato d’assedio*, in *Nuovissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971, p. 248 ss., ritenevano che il ricorso alle Forze armate, indipendentemente dallo “stato di guerra”, potesse essere comunque ricondotto agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione.

la dottrina è concorde nel ritenere necessaria la deliberazione delle Camere ogniqualvolta il Governo intenda impiegare le Forze armate o inviare corpi militari all'estero¹¹⁴. E, in ragione di ciò, nel 2016 le Camere hanno approvato la legge sulla “partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali” (legge 21 luglio 2016, n. 145), che disciplina, in modo organico, sia la decisione di avviare o proseguire una missione, sia il concreto svolgimento delle missioni (rispetto, ad esempio, al personale impiegato o ai profili amministrativi e finanziari)¹¹⁵. Con tale atto, invero, il legislatore ha voluto fare ordine nella «selva di procedure»¹¹⁶ che fino a quel momento si era registrata in questo ambito di attività parlamentare, con il ricorso alla decretazione d'urgenza, soprattutto per i profili finanziari delle operazioni militari, o alla votazione di risoluzioni, in Commissione o in Assemblea, per l'approvazione delle comunicazioni del Governo sulla partecipazione alle missioni. A ben vedere, la legge n. 145 del 2016 ha fissato uno schema di ordine generale: il Consiglio dei ministri – previa comunicazione al Presidente della Repubblica – *delibera* la partecipazione alle missioni internazionali, le Camere discutono “tempestivamente” tale deliberazione e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, *autorizzano* per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo. Nella prassi, le due Camere hanno declinato in modo diverso questa

Contra: G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1989, p. 829 ss.

¹¹⁴ L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitti in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 172 ss.; M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, p. 8 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, pp. 2-3.

¹¹⁵ Per una disamina dettagliata dei contenuti della legge n. 145 del 2016, *ex multis*, v. G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Federalismi*, 2017, n. 7, pp. 2-45; M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, p. 255 ss.

¹¹⁶ E. GRIGLIO, *I seguiti parlamentari della nuova legge quadro sulle missioni internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 2, p. 397.

procedura: mentre al Senato si è fatto ricorso all'affare assegnato, alla Camera, invece, si è optato per uno «schema ibrido»¹¹⁷, con l'esame e approvazione di una risoluzione in Commissione e di una relazione all'Assemblea. Va da sé che questo schema differenziato non ha aiutato ad inquadrare con chiarezza le prerogative parlamentari in ordine alle missioni internazionali, così tradendo in parte la *ratio* ispiratrice della legge del 2016.

Rispetto alla crisi in Ucraina, da febbraio a maggio 2022, tra Camera e Senato, il Governo ha reso complessivamente 2 comunicazioni e 8 informative: attraverso il Presidente del Consiglio, per quanto concerne gli aspetti generali del conflitto russo-ucraino; attraverso altri Ministri per questioni di dettaglio, come – ad esempio – quelle relative all'incremento del costo dell'energia conseguente al conflitto. Tuttavia, a differenza di quanto accaduto con il Covid, non è stata prevista una vera e propria “parlamentarizzazione” delle discussioni relative alla guerra in Ucraina e, pertanto, in assenza di precipua base giuridica, il Parlamento ha espresso la sua volontà soltanto in forma mediata, ovverosia mediante l'approvazione delle risoluzioni al termine delle comunicazioni rese, di volta in volta, dal Presidente del Consiglio in vista delle riunioni mensili del Consiglio europeo, aventi ad oggetto la situazione in Ucraina e le relative azioni da adottare a livello UE. Una sorta di “parlamentarizzazione” del conflitto è stata prevista – con specifica disposizione contenuta nel c.d. “decreto-legge Ucraina”¹¹⁸ – solo in relazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari, da parte dell'Italia, in favore delle

¹¹⁷ *Ivi*, p. 398.

¹¹⁸ Il riferimento è all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28. La stessa disposizione stabilisce un obbligo per il Ministro della Difesa e il Ministro degli Esteri di riferire alla Camera e al Senato, «con cadenza almeno trimestrale», sull'«evoluzione» della guerra in Ucraina e sull'invio delle armi italiane all'Ucraina.

autorità governative dell'Ucraina, cessione autorizzata *ex lege* fino al 31 dicembre 2023¹¹⁹, fermo restando l'obbligo di un «previo atto di indirizzo delle Camere».

2.2.3 *Le indagini conoscitive*

Le indagini conoscitive rappresentano, *sine ullo dubio*, lo strumento conoscitivo per antonomasia di cui dispone il Parlamento, non a caso ampiamente studiato dalla dottrina pubblicistica, che ne ha valorizzato la capacità di garantire un'apertura significativa del Parlamento verso la società¹²⁰. La natura conoscitiva di tale strumento discende dalle disposizioni regolamentari che ne assistono lo svolgimento. Si tratta, è bene ricordarlo, di un istituto codificato con i regolamenti del 1971, ma già noto in entrambi i rami del Parlamento prima di tale data¹²¹.

Le conferenti disposizioni oggi vigenti cui si fa riferimento sono l'articolo 144 del regolamento della Camera e l'articolo 48 del regolamento del Senato. Esse ci forniscono, di fatto, tutte le indicazioni utili a inquadrare compiutamente tale strumento. Il potere di disporre delle indagini conoscitive è attribuito alle Commissioni, per esse intendendosi non solo quelle permanenti, ma anche quelle

¹¹⁹ Termine originariamente fissato al 31 dicembre 2022, da ultimo prorogato di un anno con il decreto-legge 2 dicembre 2022, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2023, n. 8.

¹²⁰ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 758; M. PATRONO, *Informazione (e informatica) in Parlamento*, in *Diritto e società*, 1981, n. 4, p. 788; A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., pp. 37-38; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 207-208; R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., p. 348.

¹²¹ Alla Camera le indagini conoscitive sono state introdotte in via di prassi interpretativa dell'articolo 38 del regolamento, laddove al Senato l'articolo 25-ter, introdotto nel 1969 nel regolamento allora vigente, già ne dettava una disciplina più o meno compiuta. Per un'analisi di tale prassi, cfr. F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 232 ss.; V. DI CIULO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, cit., p. 373 ss.; A. PREDIERI, *Per l'introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano*, cit., pp. 1120-1121.

speciali (*ex* articoli 22 del regolamento della Camera e 24 del regolamento Senato) e, in linea teorica, anche quelle bicamerali di vigilanza¹²². Ove nell'altro ramo del Parlamento sia stata disposta un'indagine sulla stessa materia, allora entrambi i regolamenti affidano al Presidente d'Assemblea il compito di «promuovere le opportune intese» affinché i due rami del Parlamento procedano congiuntamente, attraverso dei comitati paritetici misti all'uopo costituiti¹²³. L'indagine, va da sé, può vertere esclusivamente su una materia di competenza della Commissione proponente¹²⁴.

L'attivazione dell'indagine presuppone una deliberazione della Commissione, adottata a maggioranza semplice. Al Senato, con la riforma del 1988, è stata introdotta una disposizione regolamentare che – allo scopo di tutelare le minoranze – stabilisce che se la richiesta di procedure informative è formulata da almeno un terzo dei membri della Commissione, essa deve essere sottoposta alla decisione della Commissione entro dieci giorni dalla presentazione¹²⁵. Deliberata dalla Commissione, l'indagine necessita dell'autorizzazione del Presidente della Camera di appartenenza. Su quest'ultimo aspetto i due regolamenti differiscono: alla Camera, infatti, si parla di «intesa» del Presidente, mentre al Senato si parla di «consenso» del Presidente. Al di là della differenza lessicale, può dirsi pacifico che al Presidente spetti il compito di “autorizzare” le indagini conoscitive dopo aver verificato che l'indagine effettivamente rientri nella competenza della

¹²² Questa è la tesi V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, cit., p. 2, secondo il quale, però, sarebbe da escludersi l'ipotesi di istituire Commissioni speciali con l'esclusivo compito di procedere ad una indagine conoscitiva (tesi, quest'ultima, sostenuta da F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 244).

¹²³ Sul tema, *amplius*, v. R. FRATERNALE, *I comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, n. 51, p. 67-77. Sul punto, più recentemente, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 206, nota n. 39.

¹²⁴ Secondo F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 245, può ritenersi applicabile anche alle indagini conoscitive il concetto di “materie di pubblico interesse” impiegato dall'articolo 82 della Costituzione per delimitare l'oggetto delle inchieste parlamentari.

¹²⁵ Anche alla Camera si è tentato (invano) di introdurre analoga disposizione: cfr. XIII legislatura, Doc. II, n. 6, reperibile *online*.

Commissione proponente, e quali siano gli effetti del suo svolgimento sull'attività complessiva dell'organo¹²⁶. Le verifiche condotte dal Presidente si basano essenzialmente sull'esame del programma dell'indagine che la Commissione – normalmente nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza integrato con i capigruppo – è tenuta ad elaborare¹²⁷. Il programma costituisce la “bussola” della Commissione nello svolgimento dell'indagine conoscitiva, dal momento che in esso sono indicati i soggetti che si intende ascoltare, il calendario dell'indagine, eventuali visite e sopralluoghi che si vuole organizzare, le spese che lo svolgimento dell'indagine comporta. La Commissione può anche deliberare la sola indagine conoscitiva, riservandosi di definire il programma in un momento successivo, posto che ciò si riverbererà sull'autorizzazione del Presidente che potrà essere soltanto “di massima” e che si perfezionerà con la definizione del programma dell'indagine.

Non ci sono limiti ai soggetti che possono essere chiamati a dire la loro in sede di indagine (ministri competenti, funzionari ministeriali e amministratori di Enti pubblici, rappresentanti di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame¹²⁸), fermo restando che nessuno è obbligato ad intervenire (in assenza, evidentemente, di poteri coercitivi¹²⁹), così come non vi è un diritto ad essere ascoltati, salvo che per

¹²⁶ P. SANTOMAURO, *Udienze e indagini conoscitive. Linee regolamentari e soluzioni informali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, n. 52-53, p. 111-112. Secondo A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., pp. 40-41, nella prassi l'attività del Presidente si risolve «in una semplice e generica presa d'atto della volontà della Commissione di svolgere un'indagine conoscitiva».

¹²⁷ Nella prassi si sono registrate alcune divergenze: alla Camera, infatti, l'intervento del Presidente è stato più tenue, mentre al Senato non sono mancati casi in cui il Presidente abbia fornito delle indicazioni per lo svolgimento dell'indagine: V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, cit., p. 4; R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., p. 348.

¹²⁸ Secondo l'elenco non tassativo fornito dall'articolo 48, comma 5, del regolamento del Senato.

¹²⁹ Questo, tuttavia, non significa che le Commissioni siano del tutto incapaci di incidere sulle posizioni giuridiche soggettive delle persone interpellate, sia in relazione alla divulgabilità delle informazioni raccolte, sia rispetto al regime di pubblicità proprio delle indagini conoscitive, potendo in entrambi i casi prodursi delle ripercussioni sulle medesime persone: in questi termini, qui

l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 64 della Costituzione¹³⁰. Anche i funzionari o dirigenti pubblici possono essere auditi in sede di indagine, ma al Senato ciò appare possibile previa autorizzazione del relativo Ministro, per effetto di quanto disposto dall'articolo 48 del regolamento, laddove attribuisce al Presidente del Senato il compito di curare «le intese con i Ministri competenti, anche per quanto riguarda gli Enti pubblici sottoposti al loro controllo» per la concreta attuazione del programma dell'indagine¹³¹. Quest'ultimo principio, benché non espressamente previsto dal relativo regolamento, può considerarsi applicabile anche alla Camera. Del resto, si fa fatica a credere che il funzionario possa procedere senza informare preventivamente il Ministro, il quale potrebbe comunque impedirgli di rendere le proprie dichiarazioni, assumendosi la relativa responsabilità politica¹³². Elevato è il regime di pubblicità accordato alle indagini conoscitive: di ogni seduta, infatti, è redatto resoconto stenografico e pressoché sempre è disposta la diretta televisiva a circuito chiuso¹³³. È pertanto possibile il ricorso alle sedute segrete, ancorché risulti «contraddittorio con la *ratio* dell'indagine conoscitiva stessa»¹³⁴.

condivisi, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, cit., p. 143.

¹³⁰ V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, cit., pp. 3 e 5, e bibliografia ivi citata.

¹³¹ *Contra*, R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., p. 349, ritiene che «la norma appare più l'espressione del generale potere del Presidente di rappresentare il Senato nei rapporti esterni che della necessità di richiedere una vera e propria autorizzazione del ministro».

¹³² *Ibidem*.

¹³³ A ben vedere, soltanto il regolamento della Camera statuisce l'obbligo di resocontazione stenografica (articolo 144, comma 4), mentre quello del Senato prevede una facoltà attivabile dalla Commissione procedente (articolo 48, comma 6).

¹³⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 209, il quale ricorda come sedute segrete di indagini conoscitive si siano registrate soltanto in occasione dell'indagine ENI-Petronim, svoltasi nel corso della VIII legislatura (1979-1983). In particolare, furono tre le sedute segrete, che ebbero luogo secondo l'articolo 65 del regolamento della Camera, su istanza del Governo.

L'indagine si conclude con l'approvazione (facoltativa al Senato) di un documento che dia conto dei risultati acquisiti. Tale documento, dunque, ha mero valore ricognitivo, e pertanto non può costituire atto di sindacato, di indirizzo o recare imputazioni di responsabilità: ciò discende, espressamente, dal comma 2 dell'articolo 48 del regolamento del Senato, ma è unanimemente ritenuto applicabile anche alla Camera, pur in assenza di espressa previsione in tal senso¹³⁵. Tuttavia, nella prassi, il documento conclusivo delle indagini conoscitive ha finito per avere un contenuto politico, spesso riportando delle vere e proprie indicazioni programmatiche¹³⁶. E, in tal senso, le indagini conoscitive assurgono a «mezzo preventivo di risoluzione dei conflitti che possono prodursi in occasione del varo di una nuova legge»¹³⁷, oppure esse fungono da pungolo per una successiva attività ispettiva o di indirizzo¹³⁸. Il valore generalmente ricognitivo del documento conclusivo trova comunque conferma nella previsione regolamentare per cui le indagini sono dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti, con la postilla – in verità statuita soltanto alla Camera – che gli elementi acquisiti devono essere «utili alle attività della Camera» stessa. L'indagine conoscitiva, dunque, assume i contorni di uno «strumento conoscitivo a carattere organico e non episodico» (come

¹³⁵ L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 732 ss.

¹³⁶ Secondo A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 48, nella dizione “dare conto dei risultati acquisiti” rientrerebbe anche la segnalazione dei problemi e delle soluzioni che possono essere adottate. Secondo C. CESAREO, *Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti*, AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1987, p. 225, invece, si tratterebbe di una forzatura del regolamento realizzata in via di prassi.

¹³⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 207-208; conformemente: S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, III ed., Milano, 1999, p. 437. Questa lettura trova conferma nella recentissima “Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, svolta congiuntamente nel 2021 dalle Commissioni finanze di Camera e Senato. I documenti conclusivi di quest'ultima indagine, approvati dalle due Commissioni il 30 giugno 2021, hanno contribuito ad “indirizzare” i contenuti del disegno di legge di delega al Governo per la riforma fiscale, che ha cominciato il suo iter alla Camera nell'ottobre 2021.

¹³⁸ R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., p. 350.

possono essere le audizioni formali), strumentale all'esercizio di altre attività proprie delle Camere¹³⁹, indi non qualificabile come un procedimento autonomo¹⁴⁰. Con l'indagine conoscitiva, in termini generali, le informazioni sono assunte *ut sic*¹⁴¹, e l'avvio di altri procedimenti, rispetto ai quali l'indagine può essere servente, costituisce una «mera eventualità»¹⁴².

Dal punto di vista statistico, alla Camera, nel corso della XVI legislatura sono state attivate 113 indagini conoscitive, 98 delle quali sono state concluse, mentre, durante la XVII legislatura, sono state avviate 128 indagini, 100 delle quali concluse. Più contenuto, invece, il dato relativo all'ultima legislatura (XVIII): soltanto 20 indagini hanno visto la conclusione a fronte delle 48 complessivamente avviate.

2.2.4 L'istruttoria legislativa

Un discorso particolare merita l'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari, ovverosia quell'attività mediante la quale «l'acquisizione di

¹³⁹ La dottrina, storicamente, parla di carattere «plurifunzionale» o «pluristrumentale» delle indagini conoscitive: cfr. V. DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, cit., p. 383 ss.; C. CHIMENTI, *Le «udienze conoscitive» delle commissioni senatoriali*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, 1969, p. 177 ss.; F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 239; A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., p. 38; V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, cit., p. 2. Secondo quest'ultimo A., in particolare, scopo delle indagini è «costituire un sostrato informativo utile, se non necessario, per un miglior esercizio delle altre funzioni delle Camere e i risultati ottenuti possono essere indifferentemente utilizzati in procedimenti di legislazione, di controllo e di indirizzo, indipendentemente dalla specifica occasione che provocato l'indagine». Più recentemente sul punto: P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, cit., pp. 143-145.

¹⁴⁰ *Contra*: C. CESAREO, *Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti*, cit., p. 214.

¹⁴¹ Di «finalità essenzialmente "neutrali"» delle indagini conoscitive parlano L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 732.

¹⁴² C. CHIMENTI, *Le «udienze conoscitive» delle commissioni senatoriali*, cit., p. 92.

conoscenze penetra istituzionalmente all'interno del procedimento legislativo»¹⁴³. Si tratta di un istituto di diritto parlamentare che non costituisce, *stricto sensu*, uno strumento conoscitivo come gli altri menzionati nelle pagine precedenti, quanto piuttosto «un complesso di adempimenti che presso le Commissioni possono essere curati in relazione all'esame di schemi e progetti di atti normativi, al fine di esprimere una valutazione approfondita dei relativi contenuti sotto il profilo del merito tecnico e politico»¹⁴⁴. È senza dubbio un istituto strettamente connesso al procedimento legislativo, che trova il suo fondamento e carattere di indefettibilità¹⁴⁵ nell'articolo 72, primo comma, della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, nel disciplinare il procedimento legislativo, prevede la necessità dell'esame in Commissione e poi dell'esame in Assemblea¹⁴⁶, laddove il primo costituisce il presupposto procedurale¹⁴⁷ del secondo. Tuttavia, l'attività istruttoria svolta in Commissione non assolve soltanto a tale esigenza procedurale, rispondendo anche ad un'esigenza sostanziale di qualità della legislazione, che ha invece il suo

¹⁴³ N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001, p. 228.

¹⁴⁴ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, anno 2000, n. 1, p. 209.

¹⁴⁵ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 790. Coerentemente, la fase istruttoria è definita come "obbligatoria" nella relativa Circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

¹⁴⁶ L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., p. 67; A. A. CERVATI, *Commento all'art. 72 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, cit., p. 119 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 246 ss.; L. D'ANDREA, *La Commissione affari costituzionali*, in *Archivio giuridico*, 1992, p. 141 ss.; P. PASSAGLIA, *Commento all'art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, cit., p. 1389. Per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinarie, cfr. R. PESCATORE, *L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione"*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2018, 2018, pp. 78-82.

¹⁴⁷ Di «condizione costituzionale» parla A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 328, in relazione all'esame in Commissione rispetto al proseguimento dei lavori in Assemblea.

fondamento costituzionale nell'articolo 5 ove si prevede che la Repubblica «adegua i principi e i metodi della sua legislazione»¹⁴⁸.

L'istruttoria in Commissione è un istituto nato nella prassi di entrambi i rami del Parlamento, a fronte di una disciplina piuttosto “scarna” contenuta nei regolamenti del 1971¹⁴⁹ che ha avuto l'effetto di incidere negativamente sulla pubblicità di tale attività parlamentare e di ingenerare confusione di ruoli tra Commissione e Assemblea¹⁵⁰. In un primo momento, l'istituto dell'istruttoria è stato valorizzato con le due circolari del 10 gennaio 1997 dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato¹⁵¹, nell'ottica di «rivitalizzare» il procedimento legislativo ordinario dopo un periodo “buio” caratterizzato dal suo sistematico aggiramento¹⁵² e dal conseguente intervento di censura della Corte rispetto al

¹⁴⁸ Il «duplice ordine di esigenze» dell'istruttoria in Commissione è ben argomentato da R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, cit., pp. 211-214.

¹⁴⁹ In questi termini V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, cit., p. 392. Per una disamina della disciplina regolamentare anteriore al 1997, cfr. G. BERTOLINI, *L'attività “referente” delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2, Seminario 1991, Milano 1992, p. 111 ss.

¹⁵⁰ N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 232, e bibliografia ivi citata.

¹⁵¹ Sulle circolari del 1997, *ex multis*, cfr. F. COCCO, C. DE CARO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1998, n. 1, p. 339 ss.; S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1998, p. 169 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano, 1998, p. 37 ss.; R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, pp. 298 ss.

¹⁵² N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., pp. 233-234; ID., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una rivitalizzazione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, p. 34 ss. Il riferimento è alla XI e alle XII legislatura (c.d. “legislature della transizione”), nel corso delle quali – come osserva l'A. – costante era stato il ricorso a strumenti atipici (decreti-legge ampiamente

fenomeno della reiterazione dei decreti-leggi¹⁵³. Successivamente, e soltanto alla Camera, l'istituto ha avuto una sua codificazione, non esente da critiche¹⁵⁴, con la riforma del regolamento del 1997. La mancata codificazione nel regolamento del Senato non ha impedito (e tuttora non impedisce) di considerare le disposizioni vigenti alla Camera come integralmente applicabili anche nell'altro ramo del Parlamento, costituendo non regole procedurali ma *principi* rilevanti ai fini del corretto svolgimento del procedimento legislativo¹⁵⁵.

La disposizione da cui discendono tali principi è l'articolo 79 del regolamento della Camera, il quale affida all'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi di ciascuna Commissione (o, in mancanza della prescritta maggioranza¹⁵⁶, al Presidente) il compito di organizzare l'esame in sede referente, articolato essenzialmente in tre fasi: esame preliminare; formulazione dell'articolato; conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea. Ovviamente, la fase d'interesse in questa sede è quella dell'esame preliminare, in cui – come riporta il comma 4 dell'articolo 79 – «la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo». Detto altrimenti, nel corso dell'esame preliminare la Commissione, attraverso l'acquisizione di informazioni e conoscenze, compie una valutazione sia di ordine tecnico che di merito politico. Il

emendati e più volte reiterati; deleghe legislative indefinite e plurisettoriali; ecc.), che ha determinato il sistematico “aggiramento” del procedimento legislativo ordinario.

¹⁵³ Il riferimento è alla nota sentenza della Corte costituzionale, 24 ottobre 1996, n. 360.

¹⁵⁴ M. GALIZIA, *La riforma del regolamento della Camera*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, p. 255.

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 215. Analogamente, N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 236.

¹⁵⁶ L'articolo 79, comma 1, del regolamento della Camera rimanda espressamente all'articolo 23, comma 6, che, per l'approvazione del programma dei lavori, prescrive il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera.

medesimo comma 4 elenca, seppur non esaustivamente¹⁵⁷, gli aspetti che l'istruttoria svolta dai commissari deve prendere in considerazione. Innanzitutto, una considerazione in ordine alla necessità dell'intervento legislativo, volta ad escludere che il fine che s'intenda perseguire non sia perseguibile mediante altre fonti diverse dalla legge, e alla compatibilità del medesimo intervento con la Costituzione, la normativa europea e il riparto di competenze Stato-Regioni. In secondo luogo, la Commissione è chiamata a compiere delle valutazioni di metodo, strettamente connesse a quelle iniziali circa la necessità dell'intervento nella forma della legge. Invero, tali valutazioni ineriscono la congruità dei mezzi che si intende approntare rispetto ai fini dell'intervento, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. In tal senso, l'istruttoria assurge a momento «in cui sono acquisiti gli elementi di conoscenza relativi alla situazione materiale su cui la disciplina in costruzione è destinata ad incidere»¹⁵⁸. Infine, l'istruttoria in Commissione deve affrontare anche il tema della correttezza formale del testo, onde evitare equivoci e ambiguità linguistici. Dalla disamina degli aspetti che la Commissione è chiamata a valutare in sede di esame preliminare emerge l'approccio «relazionale» che connota l'attività istruttoria¹⁵⁹: non solo un'analisi interna al testo, ma soprattutto una verifica di come esso si rapporti rispetto ad elementi esterni, quali le norme vigenti nell'ordinamento (c.d. «analisi di fattibilità normativa»¹⁶⁰) e la realtà amministrativa e sociale (c.d. «procedimentalizzazione

¹⁵⁷ Secondo R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, cit., p. 222, condivisibilmente, l'istruttoria legislativa non si connota «in termini di attività dai contenuti tipici».

¹⁵⁸ Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 3, p. 2457.

¹⁵⁹ N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 248, e bibliografia ivi citata.

¹⁶⁰ M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 2015 ss.; ID., *Sulla fattività "normativa" delle leggi*, in *Iter legis*, 1996, nn. 5-6, p. 84 ss.

legislativa del fatto”¹⁶¹). Può delinearsi, altresì, nell’istruttoria legislativa anche un «vaglio di sussidiarietà» sull’intervento legislativo che si intende realizzare, nel senso di «parametrare la qualità democratica della legge alla relativa funzionalità nel caso concreto, scegliendo in base a circostanze storiche»¹⁶².

La valutazione degli aspetti richiamati dalla citata disposizione regolamentare presuppone l’attivazione del più ampio ventaglio di strumenti conoscitivi, attraverso i quali ottenere dati e informazioni da diverse fonti. Nella fase istruttoria, dunque, la Commissione – su richiesta di almeno quattro componenti¹⁶³, e anche in composizione ristretta¹⁶⁴ – può svolgere audizioni

¹⁶¹ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 202 ss. Il concetto di “procedimentalizzazione legislativa del fatto” ricomprenderebbe quelli di “fattibilità amministrativa” e di “fattibilità socio-economica”, secondo la terminologia proposta da A. MONTANO, *Note preliminari sull’analisi dell’impatto della regolamentazione nella l. 8 marzo 1999, n. 50*, in *Iter legis*, 1999, n. 3, p. 410 ss.

¹⁶² R. DICKMANN, *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, p. 9. Secondo l’A., il giudizio sulla qualità della legge inizia «con l’analisi della giustificazione storica della legge, riservata alla dimensione politica della decisione legislativa e – come tale – pregiudiziale al successivo approfondimento dei profili di qualità tecnica».

¹⁶³ «Salvo che l’ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall’articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l’oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell’istruttoria legislativa» (articolo 79, comma 6, del regolamento della Camera). Si tratta di un «meccanismo di difesa» (secondo la definizione di C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 125), che ha incontrato opinioni divergenti: per S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 280, il potere di veto presidenziale rispetto alle richieste di istruttoria è estraneo alla natura delle funzioni proprie del Presidente della Commissione; per A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 465, invece, tale meccanismo rappresenta una soluzione di equilibrio.

¹⁶⁴ L’articolo 79, comma 9, del regolamento della Camera, infatti, ammette la possibilità di nominare un Comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale viene affidato «l’ulteriore svolgimento dell’istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli». Nella prassi, non è mancato il ricorso a gruppi di lavoro

(formali e informali) e indagini conoscitive, ma anche richiedere elaborazioni, rilevazioni e studi statistici all'ISTAT (ai sensi dell'articolo 145 del regolamento della Camera) oppure dei pareri al CNEL (articolo 146) o ancora informazioni e chiarimenti alla Corte dei Conti (articolo 148)¹⁶⁵. Tuttavia, nella prassi, il ricorso allo strumento dell'audizione, anche informale, è risultato assorbente rispetto a tali ultimi strumenti istruttori che prevedono il coinvolgimento di altri Organi, anche per la «diffusa sensazione di inefficacia nei casi in cui hanno trovato applicazione»¹⁶⁶, tanto che oggi il regolamento del Senato contempla esclusivamente la possibilità di richiedere elementi informativi alla Corte dei conti¹⁶⁷.

informali, normalmente promossi dal relatore e in cui non deve essere assicurata necessariamente la proporzionalità tra maggioranza e opposizione.

¹⁶⁵ Oltre alla richiesta di informazioni, i regolamenti prevedono altre ipotesi di rapporto tra Commissioni parlamentari e Corte dei conti. In primo luogo, le commissioni sono investite dell'esame delle relazioni che la Corte invia alle Camere sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato (su cui v. P. DE IOANNA, *L'esame in sede parlamentare delle relazioni della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati*, in *Enti pubblici*, 1985, p. 613 ss.). In secondo luogo, alle commissioni competenti per materia sono assegnati i decreti registrati con riserva dalla Corte, i quali decreti devono essere esaminati entro trenta giorni, votando eventualmente una risoluzione al termine dell'esame. Sul punto, *amplius*, cfr. R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., pp. 354-356; L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 744-751.

¹⁶⁶ R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, cit., p. 518, e bibliografia ivi citata. Sullo scarso successivo di tali strumenti, v. anche C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in Traversa, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, cit., p. 193 ss.

¹⁶⁷ Ciò per effetto dell'abrogazione, disposta con la riforma del regolamento del 2017, dell'articolo 49 del regolamento che prevedeva la possibilità di richiedere pareri al CNEL, al pari di quanto ancora previsto alla Camera.

L'istruttoria legislativa si sostanzia nell'acquisizione di informazioni da diverse fonti, donde il suo carattere «pluralistico»¹⁶⁸ o «inter-istituzionale»¹⁶⁹. Fonti principali, *ça va sans dire*, sono il Governo e la pubblica amministrazione¹⁷⁰, a cui la Commissione – ai sensi del comma 5 dell'articolo 79 – può rivolgersi direttamente, anche chiedendo delle relazioni¹⁷¹ (diverse da quella illustrativa e da quella relativa alla quantificazione degli oneri che la sola Commissione bilancio può richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze¹⁷²). Altre fonti sono richiamate dalla citata circolare del 1997: le altre Commissioni, che devono fornire un “parere sufficientemente articolato” alla Commissione di merito ove l'intervento in esame investa anche la loro competenza; gli uffici della Camera e del Senato che possono fornire un imprescindibile supporto tecnico nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite¹⁷³. Acquisite le informazioni dal Governo (latamente inteso), spetta alla Commissione il compito di controllare la correttezza di essi e di confrontarli con quelli eventualmente forniti da altri soggetti: si delinea così uno schema procedurale che, secondo alcuni¹⁷⁴, porrebbe il

¹⁶⁸ L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *Iter legis*, 1999, n. 3, pp. 323-332.

¹⁶⁹ N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 243.

¹⁷⁰ Vale quanto già detto per le audizioni (§ 2.2.1) e cioè che le informazioni possono essere richieste anche alle autorità amministrative indipendenti.

¹⁷¹ Così confermando la preminenza del Governo nel fornire elementi istruttori al Parlamento: così N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, p. 130.

¹⁷² Cfr. articolo 17, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sull'infungibilità delle relazioni, v. P. MARIUZZO, *Attuale ambivalenza istituzionale ed operativa dell'AIR*, in N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Roma, 2003, p. 75.

¹⁷³ Sul rilievo così assunto dagli uffici parlamentari, v. A. FERRARI, *La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle Amministrazioni parlamentari*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, cit., p. 534.

¹⁷⁴ Ad es. M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, p. 59 ss.

Governo in una posizione di eccessiva strumentalità rispetto all'organo elettivo, mentre, secondo altri¹⁷⁵, impedirebbe al Parlamento di sviluppare una visione autonoma rispetto a quella dell'Esecutivo. A ben vedere, si fa a fatica a immaginare un ruolo minoritario per il Governo che, nella sua qualità di «portatore dell'indirizzo politico legislativo» e di incaricato dell'attuazione delle norme *in itinere*, appare come «il soggetto maggiormente in grado di fornire informazioni *a priori* circa la fattibilità dell'intervento legislativo»¹⁷⁶.

Il carattere “pluralistico” dell'istruttoria legislativa si può apprezzare altresì nell'attività consultiva che le commissioni non di merito svolgono sui disegni di legge. Come noto, quando un disegno di legge investa la competenza di altre commissioni oltre a quella cui è deferito l'esame in sede referente, tali altre commissioni sono chiamate ad esprimere un parere sul disegno di legge in esame¹⁷⁷. Quella consultiva è evidentemente un'attività che si svolge parallelamente all'esame preliminare svolto dalla Commissione di merito. Del resto, le stesse circolari del 1997, come si è detto dianzi, individuano le commissioni consultive quali possibili fonti di informazione per la Commissione procedente, la quale, dunque, è chiamata a svolgere un'attività di “coordinamento” rispetto ai vari *input* provenienti dai diversi canali di informazione, siano essi quelli intra-parlamentari (le commissioni consultive, gli uffici di Camera e Senato) o quelli extra-parlamentari (il Governo, le autorità amministrative indipendenti, il CNEL, l'ISTAT, la Corte dei conti, i soggetti auditi in sede formale o informale). Ciò consente di cogliere la Commissione parlamentare di merito quale sede di conciliazione delle diverse istanze, in cui valutazioni di ordine tecnico e politico si

¹⁷⁵ M. AINIS, *La chiarezza delle leggi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 14. Legge diritto giustizia*, Torino, 1998, p. 930; F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 522.

¹⁷⁶ N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 244.

¹⁷⁷ Sul tema, *amplius*, v. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, p. 134 ss.

compenetrano e si traducono in scelte normative (più o meno) precise¹⁷⁸. Così agendo, la Commissione di merito dapprima raccoglie dati e informazioni, poi li analizza secondo le sensibilità politiche prevalenti nel *plenum*, e infine produce un *output* normativo. Contestualmente, la Commissione di merito o, *rectius*, i suoi membri utilizzano gli *input* acquisiti per reinserirli, talvolta non nella forma originale, tanto nel circuito della rappresentanza (e quindi della responsabilità politica), quanto nel circuito mediatico, confermando il carattere polisemico della funzione conoscitiva.

I regolamenti prescrivono pareri obbligatori in relazione a diverse ipotesi. La Commissione Bilancio è chiamata a rendere il proprio parere su progetti di legge che abbiano effetti finanziari, mentre la Commissione Affari costituzionali esprime parere sugli aspetti di legittimità costituzionale dei progetti di legge; soltanto alla Camera, inoltre, la Commissione Lavoro esprime parere sugli aspetti concernenti il pubblico impiego¹⁷⁹. Vi è un'ulteriore ipotesi di parere obbligatorio, e cioè quello reso dal Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione dei decreti-leggi e sui disegni di legge che contengono norme di delega legislativa e di delegificazione¹⁸⁰. Il Comitato per la legislazione¹⁸¹ è un organo parlamentare

¹⁷⁸ Cfr. la tesi della "circolarità dell'istruttoria legislativa" esposta da R. PESCATORE, *L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione"*, cit., p. 86 ss.

¹⁷⁹ Si parla in questo caso di "commissioni filtro": V. LONGI, M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, 1953, p. 46 ss.; U. ZAMPETTI, *Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 1, p. 162 s.; G. LETTA, *Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1990, p. 19 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 244; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 330 ss.; E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, cit., pp. 150-51; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., pp. 261-262.

¹⁸⁰ Ai sensi degli articoli 96-bis e 16-bis, comma 6-bis, del regolamento della Camera.

¹⁸¹ La letteratura sul Comitato per la legislazione è copiosa; per disamine su ruolo e funzioni del Comitato *ex plurimis* si possono richiamare: F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, n. 3, p. 705 ss.; M.P.C.

atipico, giacché composto paritariamente da esponenti della maggioranza e dell'opposizione che si avvicendano alla presidenza secondo un termine fissato dal regolamento. Il Comitato è stato introdotto alla Camera con la riforma del 1997 e, da ultimo, anche al Senato con la recentissima riforma del 27 luglio 2022¹⁸². L'attività che il Comitato è chiamato a svolgere è connessa al raggiungimento

TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, p. 85 ss.; E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1999, p. 8; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001; C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2001, pp. 3-55; S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, p. 23 ss.; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003; L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009, p. 186 ss.; G. SAVINI, M. P. C. TRIPALDI, *Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, pp. 29-39, spec. p. 36 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, 2016, p. 31 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi*, 2017, n. 3, reperibile online; P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi*, 2018, n. 3, reperibile online.

¹⁸² Articolo 20-bis del regolamento del Senato, che riproduce grosso modo le disposizioni regolamentari della Camera, fatta eccezione per il parere su disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge, che a differenza della Camera qui non è obbligatorio ma eventuale, a discrezione della Commissione di merito. Per dei primi commenti al "nuovo" articolo 20-bis del regolamento del Senato, v. F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, n. 5, pp. 72-96; S. ROTOLO, *Il Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi*, 2023, n. 6, reperibile online.

dell'obiettivo della qualità della legislazione, così sviluppando uno degli aspetti propri dell'istruttoria legislativa¹⁸³: esso, infatti, esprime un parere «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente». Alla Camera, fatti salvi i casi richiamati, ciascuna Commissione – su richiesta di un quinto dei suoi componenti – può richiedere un parere non vincolante al Comitato sul progetto di legge esaminato in sede referente; il parere diventa invece eventuale ma vincolante nel caso di esame in sede redigente o legislativa. Diversamente, al Senato, il Comitato esprime sempre il suo parere (vincolante) sui disegni di legge discussi in Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante. La vincolatività del parere reso nelle diverse ipotesi si traduce nell'onere, per la Commissione in sede referente, di indicare le ragioni della (eventuale) mancata adesione al parere del Comitato nella relazione per l'Assemblea o, nel caso di sede redigente o legislativa/deliberante, nella rimessione all'Assemblea.

L'attività istruttoria svolta in Commissione incontra essenzialmente il limite dell'«economia procedurale», fissato come principio informatore dell'organizzazione dei lavori delle Commissioni in sede referente, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del regolamento della Camera¹⁸⁴. Diretta conseguenza di tale principio, è l'obbligo di concludere l'esame di un progetto di legge entro i

¹⁸³ Di ruolo di “sponda” del Comitato parla N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, cit., p. 243, secondo il quale «la visione intersettoriale di tale organo» consente di conseguire l'obiettivo della qualità della legislazione, «che altrimenti rischierebbe di risultare spesso sacrificato rispetto agli interesse perseguiti, con coerenza, dalle commissioni di settore nella propria attività legislativa»

¹⁸⁴ L'obiettivo è che il procedimento si svolga «senza alcun appesantimento formalistico fine a se stesso» (V. LIPPOLIS, *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Milano 2000, p. 14). Tant'è che, per garantire il rispetto dei tempi disponibili, la Circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 suggerisce il ricorso a «forme di consultazione basate su questionari preordinati» (par. 6.3), che però non ha riscontrato alcun seguito nella prassi.

termini conseguenti alla relativa iscrizione nel programma o nel calendario dei lavori dell'Assemblea. L'articolo 81 del regolamento della Camera, infatti, prescrive che le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea debbano essere presentate nel termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente; e il compito di assicurare il rispetto dei tempi di conclusione dell'esame è affidato al Presidente della Commissione¹⁸⁵.

L'attività istruttoria della Commissione di merito non si esaurisce nell'esame preliminare, ma – soltanto alla Camera – contempla anche un secondo “momento”, che si ha quando, successivamente al conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea, il Comitato dei nove¹⁸⁶ (o, in alternativa, la Commissione nel suo plenum¹⁸⁷) è chiamato ad esaminare gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e gli eventuali sub-emendamenti presentati in Assemblea. In questa sede, dunque, la Commissione è chiamata a svolgere una sorta di istruttoria supplementare, seppur limitata nell'oggetto e sempre più ristretta nel tempo per garantire il rispetto della programmazione dei lavori dell'Assemblea.

Un discorso a parte merita l'istruttoria condotta sui disegni di leggi di conversione dei decreti-legge. Ai fini dell'esame parlamentare, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge sono accompagnati da una relazione, nella quale il Governo deve dar conto dei presupposti di necessità e urgenza su cui si fonda il

¹⁸⁵ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, cit., pp. 227-228, evidenza che, per «conciliare le esigenze istruttorie con quelle di celerità e di economia nella definizione del provvedimento *in itinere*», la presidenza della Commissione è chiamata ad esercitare «poteri di direttiva e impulso», dal momento che anche l'attività istruttoria «è suscettibile di prestarsi ad iniziative di tipo ostruzionistico». A tal proposito, di «elasticità strutturale della fase istruttoria» parlano L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2008, p. 290.

¹⁸⁶ Ovverosia quel comitato di nove membri a cui – ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del regolamento della Camera – la Commissione, contestualmente al conferimento del mandato al relatore, attribuisce il compito di svolgere la discussione davanti all'Assemblea sul provvedimento in esame.

¹⁸⁷ Articolo 86, comma 3, secondo periodo, del regolamento della Camera.

decreto-legge oggetto di conversione, e deve descrivere gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento. Ciò discende dall'articolo 96-bis, comma 2, del regolamento della Camera, introdotto anch'esso con la riforma del 1997. Tale ultima disposizione prevede altresì che la Commissione cui è assegnato il disegno di legge di conversione può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del provvedimento *in itinere*.

Quanto alle iniziative legislative del Governo, esse devono essere accompagnate, oltre che dalla tradizionale relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria (RT), anche dall'analisi tecnico-normativa (ATN) e dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Le due analisi sono strumenti, introdotti nel 1999¹⁸⁸, che si inseriscono nel percorso di miglioramento della qualità della legislazione, in risposta alle ormai note circolari del 1997 e alla conseguente riforma

¹⁸⁸ L'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dei tempi e delle modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e dell'attività dei cittadini. Il Governo ha sviluppato questa delega adottando due direttive: la prima (27 marzo 2000) che ha introdotto sia l'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.), che l'analisi tecnico normativa (A.T.N.); la seconda (27 settembre 2001) ha disciplinato ulteriormente l'AIR e ha individuato strategie di potenziamento degli uffici ministeriali preposti all'attività legislativa. Sulla disciplina di carattere generale per il miglioramento della qualità della legislazione recata dalla citata legge n. 50 del 1999 è intervenuto successivamente l'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Ciò ha reso necessaria l'adozione, da parte del Governo, di nuovi atti sostitutivi delle due direttive del 2000-2001: la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 (recante disciplina dettagliata dell'ATN) e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 (recante disciplina dell'AIR). L'obiettivo di questi due ultimi interventi era quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. Da ultimo, per effetto di ulteriori disposizioni in materia contenute nella legge 11 novembre 2011, n. 180, e nel decreto-legge 5 febbraio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, la disciplina dell'AIR è stata ulteriormente rivista con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, che costituisce il regolamento attualmente vigente.

regolamentare, nonché alle riflessioni allora condotte livello internazionale¹⁸⁹; in tal senso assumono – quanto meno in potenza – rilevanza ai fini dell’istruttoria legislativa. L’ATN¹⁹⁰ dà conto dell’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente, della sua conformità alla Costituzione (anche rispetto al riparto di competenze tra Stato e Regioni) ed alla disciplina europea ed internazionale. Lo scopo dell’ATN è duplice: da una parte, valutare l’effettiva necessità dell’intervento normativo (anche al fine di prevenire possibili censure di legittimità costituzionale e ridurre eventuali situazioni di incertezza giuridica), dall’altra, valutare – da un punto di vista testuale/redazionale – le definizioni e i riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta. Quanto all’AIR, invece, essa consiste in un’analisi *ex ante* degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni¹⁹¹. L’AIR, che è obbligatoria per una serie di atti di iniziativa governativa¹⁹², può essere altresì richiesta dalle Commissioni parlamentari per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell’istruttoria legislativa (c.d. AIR *ad uso parlamentare*)¹⁹³. Orbene, la prassi applicativa relativa questi strumenti di analisi o valutazione spinge verso un giudizio unanimemente negativo. I tentativi di rivitalizzazione e rafforzamento di tali strumenti, al fine di aumentare la loro

¹⁸⁹ Cfr. Raccomandazione del Consiglio dei ministri OCSE del 9 marzo 1995 e il Rapporto OCSE sulla Regolazione del 27 maggio 1997. Sul punto, v. *amplius* A. CIAMMARICONI, L. TRUCCO, *Codice di drafting*, V.2, reperibile *online*.

¹⁹⁰ L’ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali.

¹⁹¹ Accanto all’AIR, dal 2005 esiste anche la verifica di impatto regolatorio (VIR), che consiste nella valutazione *ex post* del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché nella stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

¹⁹² La disciplina dell’AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa, fatti salvi i casi di esclusione e di esenzione.

¹⁹³ Articolo 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

cogenza, non hanno prodotto gli effetti sperati, sia per l'impostazione di essi¹⁹⁴, sia per la difficoltà di implementazione all'interno delle amministrazioni ministeriali¹⁹⁵.

Lo scarso successo degli strumenti governativi volti a migliorare la qualità della regolazione si inserisce in una più ampia e generale cornice di insuccesso dell'istruttoria legislativa¹⁹⁶, per come è stata ridisegnata a partire dal 1997¹⁹⁷. Tale insuccesso è da ascrivere a diversi fattori. Il primo di essi riguarda il "fattore tempo", condizione di esistenza dell'istruttoria legislativa ma vero e proprio «*punctum dolens*»¹⁹⁸ di essa. Come si è detto, l'istruttoria incontra un limite temporale: «le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea» – recita l'articolo 81, comma 1, del regolamento della Camera – «devono essere presentate *nel termine di due mesi*

¹⁹⁴ N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 2, p. 414, notava come l'AIR si riducesse ad «un mero questionario le cui risposte sono state compilate all'impronta, ad opera degli uffici legislativi dei ministeri, a mo' di giustificazione *ex post* di un testo normativo già predisposto».

¹⁹⁵ C. ZUCHELLI, *L'esperienza dell'AIR*, in M. A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 269.

¹⁹⁶ Già rilevata a dieci anni dalla sua introduzione da L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., pp. 301-305; G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangieri*, 2007, pp. 97-124; N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri*, 2007, pp. 125-148, spec. p. 128;

¹⁹⁷ Come evidenziato da N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, cit., p. 125-127 (e bibliografia ivi citata), la riforma del 1997 fu il frutto di un accordo tra maggioranza e opposizione: tempi riservati all'istruttoria legislativa in Commissione in cambio di tempi certi in Assemblea. Tuttavia, nella prassi, lo scambio si è rivelato «profondamente ineguale», a beneficio esclusivo della maggioranza: infatti, mentre le nuove regole sulla programmazione dei lavori e sulla votazione degli emendamenti hanno funzionato sin da subito, al contrario l'istruttoria in Commissione ha fallito.

¹⁹⁸ L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 293.

dall'inizio dell'esame in sede referente». È evidente l'ambiguità della dizione «nel termine dei due mesi» che, non a caso, una parte della dottrina ha interpretato nel senso di termine minimo dell'istruttoria¹⁹⁹, mentre un'altra lo ha considerato quale termine massimo²⁰⁰, in analogia con quanto previsto al Senato dalla corrispondente disposizione regolamentare²⁰¹. Nella prassi applicativa sembra essere prevalsa tale ultima interpretazione del termine, finendo per svuotare progressivamente l'istruttoria in Commissione²⁰². Nel procedimento legislativo ordinario, però, le Camere continuano a ritenersi titolate a disporre liberamente del tempo a disposizione, così avallando la tesi generale del carattere ordinatorio di tutti i termini previsti dai regolamenti parlamentari²⁰³. Al contrario, ciò non vale in relazione alla conversione dei decreti-legge, dove le Camere dispongono complessivamente di sessanta giorni per concludere l'iter, ed entro tale perimetro devono organizzare i loro lavori, non potendo derogarvi dato il carattere

¹⁹⁹ V. LIPPOLIS, *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 15; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., p. 387.

²⁰⁰ L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 529-531.

²⁰¹ Il riferimento è all'articolo 44 del regolamento del Senato, che prevede un termine massimo di due mesi (dall'assegnazione in sede referente) per la conclusione dell'esame in Commissione (comma 1), salva la facoltà del Presidente di stabilire un termine ridotto, «in relazione alle esigenze del programma dei lavori o quando le circostanze lo rendano opportuno» (comma 2). Scaduto il termine di due mesi, il disegno di legge è preso in considerazione, in sede di programmazione dei lavori, per essere discusso, anche senza relazione, nel testo del proponente, salvo che l'Assemblea conceda, su richiesta della Commissione, un nuovo termine di non oltre due mesi, compatibile con l'attuazione del programma dei lavori (comma 3). Sul punto, v. M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, pp. 778-782; C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, p. 790 ss.

²⁰² L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 291. In tal senso anche R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 88.

²⁰³ G. F. CIAURRO, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in ID., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 160.

sostanzialmente perentorio assunto dal termine, quale conseguenza dell'illegittimità costituzionale di reiterare i decreti-legge²⁰⁴.

In questo contesto di organizzazione del “tempo parlamentare”, un ruolo assolutamente centrale l’ha assunto la Conferenza dei Capigruppo, le cui decisioni circa l’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea di un progetto di legge sono in grado di determinare la conclusione anticipata del suo esame in Commissione²⁰⁵. Decisioni di questo tipo, ormai sempre più frequenti, si riverberano oltre che sull’istruttoria, anche sul procedimento legislativo ordinario come delineato dall’articolo 72 della Costituzione²⁰⁶. Si pone, dunque, il tema se e come il difetto d’istruttoria possa riverberarsi sulla legittimità dell’atto legislativo adottato.

²⁰⁴ N. LUPO, *L’informazione parlamentare nell’istruttoria legislativa in Commissione*, cit., pp. 240-241.

²⁰⁵ N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una rivitalizzazione*, cit., p. 44.

²⁰⁶ Aspetto critico già rilevato da P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 4, p. 1003 ss., e ampiamente esaminato da C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentare*, cit., p. 793, che pone in relazione l’erosione dei tempi istruttori e la compressione dei tempi con il rispetto del dettato costituzionale. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, p. 7, parla di istruttoria di fatto «accorciata a piacimento» che così tradisce l’idea di una “buona istruttoria” quale “postulato storico” del diritto parlamentare, «laddove ha tentato di fare dei processi decisionali delle Assemblee il frutto e il simbolo della razionalità umana, dispiegata pubblicamente». Tale aspetto ha assunto ulteriore rilievo in relazione alla prassi dei maxi-emendamenti su cui, *ex plurimis*, cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, pp. 807-828; i diversi contributi raccolti in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, 2010, pp. 1-133; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, p. 3 ss.; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, p. 103 ss.; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo*

Le ricostruzioni possibili sono due. La prima tende a qualificare il difetto d'istruttoria come figura sintomatica dell'eccesso di potere legislativo²⁰⁷, sulla scorta di quanto accade in ambito amministrativo²⁰⁸. Tuttavia, la figura dell'"eccesso di potere legislativo" non ha riscontrato adesione da parte della Corte costituzionale, che ha preferito far ricorso all'argomento della ragionevolezza²⁰⁹, e sembra ipotizzabile soltanto rispetto ad ambiti normativi teleologicamente predeterminati dalla Costituzione²¹⁰ e non, dunque, in termini generali, ove prevale la libertà del legislatore nel perseguire un fine piuttosto che un altro. In una seconda prospettiva, il difetto d'istruttoria si configurerebbe come vizio formale della legge,

l'ordinanza n. 17 del 2019), in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1, reperibile online; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, pp. 1-368.

²⁰⁷ Sul tema: G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco alla legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, n. 2, pp. 653-665; A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, n. 5, pp. 3724-3735; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II ed., Torino 2001, p. 157 ss.;

²⁰⁸ P. GASPARRI, voce *Eccesso di potere (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 124 ss.; F. MODUGNO, M. MANETTI, voce *Eccesso di potere. II) Eccesso di potere amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, XIII, Roma, 1989, p. 1 ss.

²⁰⁹ AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994; G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 1999, n. 3, pp. 387-421; J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, pp. 341-362; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, Roma, reperibile online; AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 249, luglio 2013, reperibile online; G. SCACCIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACHECHI, (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, 2019, Napoli, pp. 177-198.

²¹⁰ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 130.

cioè quel vizio che «si determina per la violazione delle norme che regolano la formazione delle leggi»²¹¹. Così, ad esempio, la mancata acquisizione di informazioni o dati da parte del legislatore, in sede di istruttoria legislativa, configura un vizio nel procedimento legislativo²¹², rilevabile dalla Corte costituzionale quale violazione dell'articolo 72 (che dell'istruttoria costituisce, come si è detto, il fondamento costituzionale) e, eventualmente, dell'articolo 70 della Costituzione, quale titolo di legittimazione della potestà legislativa²¹³. Il giudice delle leggi, dunque, non è chiamato a valutare gli esiti dell'istruttoria, ovverosia l'idoneità e la veridicità dei dati acquisiti, ma solo la correttezza procedurale delle attività istruttorie svolte dal legislatore²¹⁴. La valorizzazione dell'istruttoria, dal punto di vista procedimentale, depone a favore di una rilettura dell'atto legislativo come di un atto sostanzialmente motivato²¹⁵, così abilitando la Corte costituzionale a valutare oggettivamente la fondatezza della decisione normativa senza con ciò invadere la sfera politica²¹⁶.

Un altro fattore di insuccesso dell'attività istruttoria attiene allo scarso interesse dimostrato, nella prassi, dai parlamentari verso alcuni degli strumenti. Se da una parte ampio è stato il ricorso alle audizioni (soprattutto nella sede informale) e – in misura più contenuta – alle indagini conoscitive, al contrario lo stesso non può dirsi per la richiesta di informazioni e dati al Governo, prevista dall'articolo 79,

²¹¹ *Ivi*, p. 131; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970, p. 173 ss.

²¹² P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, p. 57 ss.

²¹³ Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 2461-2462.

²¹⁴ *Ivi*, pp. 2472-2473. L'A. parla di "controllo esterno" della Corte nel senso che quest'ultima «non è chiamata a verificare se gli elementi di conoscenza acquisiti nel corso dell'iter legislativo fossero o meno idonei a legittimare [una] soluzione normativa», ma solo «ad accertare che l'istruttoria sia stata condotta in modo diligente, percorrendo tutti i canali di indagine ragionevolmente attivabili alla luce dell'oggetto della disciplina in via di costruzione».

²¹⁵ N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, pp. 362-364.

²¹⁶ D. MONE, *L'istruttoria legislativa e il sindacato del giudice costituzionale a tutela del principio autonomistico: a proposito della clausola di unità*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, pp. 2-6.

comma 5, del regolamento della Camera²¹⁷. Il disinteresse verso il principale strumento dell'istruttoria (la formale richiesta di informazioni al Governo, per l'appunto) discende dalla tendenza, documentata *supra*, a prediligere l'informalità e la flessibilità del momento acquisitivo, che consentono una maggiore e più libera rielaborazione dell'informazione, senza determinare un aggravamento del lavoro parlamentare²¹⁸. La sede informale, infatti, "neutralizza" l'informazione e ne consente il suo impiego politico indipendentemente dall'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, ad uno schieramento politico o ad un altro.

La crisi dell'istruttoria legislativa rischia di acutizzarsi per effetto della riduzione del numero dei parlamentari, a decorrere dalla XIX legislatura, in assenza di correttivi regolamentari simmetrici tra i due rami del Parlamento funzionali a rivitalizzare la cultura dell'istruttoria²¹⁹. Se da un lato può costituire un fattore di efficientamento della decisione parlamentare, la consistenza più esigua delle commissioni permanenti, dall'altro, rischia di incidere negativamente sull'effettività dell'istruttoria: un numero minore di parlamentari, infatti, è ora chiamato ad occuparsi di un ventaglio più ampio di questioni, con i tempi della decisione pressoché inalterati (se non compressi ulteriormente) e senza idonei strumenti di garanzia delle prerogative spettanti – ad esempio – alla minoranza.

²¹⁷ Come già rilevato da P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, 2004, p. 67 ss.

²¹⁸ G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, cit., p. 109 ss.

²¹⁹ A. M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali. Rassegna*, 2020, n. 3, pp. 459-477, spec. p. 474 ss.

2.3 Funzione conoscitiva e attività non legislative

Un discorso a sé merita l'acquisizione di conoscenze e informazioni nell'ambito delle attività "non legislative" del Parlamento. Utilizziamo questa dizione per indicare un insieme molto variegato di procedimenti nell'ambito dei quali le Commissioni parlamentari (e non anche l'Assemblea, che non vi partecipa) esaminano dei documenti di natura eterogenea, prodotti all'interno della Camera o del Senato o ad essi pervenuti al Senato da organi esterni (Presidente della Repubblica, ministeri, organi europei, regioni, autorità giudiziaria, singoli cittadini, ecc.). Le banche dati parlamentari distinguono tra documenti numerati e documenti non numerati. Nella prima categoria rientrano circa 268 diversi tipi di atti: dai messaggi del Presidente della Repubblica alle relazioni periodiche sull'attività svolta dalle diverse autorità amministrative indipendenti, passando per le proposte di modificazione del Regolamento e le sentenze della Corte costituzionale adottate nel corso di ogni legislatura. La categoria dei documenti non numerati, invece, ricomprende un numero più limitato di atti (11 tipi), tra cui spiccano quelli del Governo e le nomine sottoposti a parere parlamentare²²⁰.

Par d'uopo una precisazione rispetto alla dizione di attività "non legislative". Il fatto che si tratti di attività non legislative non preclude che gli atti esaminati abbiano o meno valore normativo, anzi: buona parte di tale attività riguarda proprio gli atti normativi del Governo (schemi di decreti legislativi delegati e di regolamenti) su cui la Commissione, *ratione materiae*, è chiamata ad esprimere

²²⁰ Oltre ai due casi richiamati, tra i documenti non numerati rientrano anche: le petizioni; i voti regionali; le comunicazioni di nomina effettuate dal Governo; gli atti della Commissione di garanzia sullo sciopero; le procedure europee di infrazione; le relazioni del Governo su progetti di atti legislativi dell'Unione europea; le relazioni AIR delle diverse Autorità indipendenti; gli Atti dell'Unione europea, oltre ad un *cluster* residuale di atti di vario genere (affari assegnati, relazioni periodiche di enti, bilanci annuali, ecc.).

il suo parere. Questo ci spinge a condividere la tesi dottrina²²¹ per cui l'attività svolta dalle Camere sugli atti normativi del Governo sia un'attività di co-normazione e non, come sostenuto da altri²²², di controllo parlamentare. In tale prospettiva, la dizione di attività "non legislative" non sembra poter contemplare l'attività consultiva svolta dal Parlamento sugli atti normativi del Governo²²³. Dunque, e ciò esclusivamente su un piano meramente definitorio, quando parliamo di attività "non legislative" possiamo riferirci a tutto quel complesso di atti e procedimenti di cui si è detto sopra, ad eccezione dell'attività consultiva sugli atti *normativi* dell'Esecutivo. A ben vedere, la natura dell'attività svolta dalle commissioni sugli atti *de quibus* dipende²²⁴ in larga parte dal contenuto dei pareri resi dalle commissioni, tenendo tuttavia ferma la non vincolatività dei suoi contenuti. Così, nel caso in cui la Commissione precedente formuli un parere contenente delle osservazioni assimilabili a delle vere e proprie proposte di modifica del testo elaborato dal Governo, allora la stessa Commissione assurge a co-decisore in forma preventiva²²⁵; se invece la Commissione si limita ad aderire al testo proposto dall'Esecutivo, magari formulando osservazioni di carattere generale che attengono più alla *ratio* dell'atto che non alla formulazione delle disposizioni, allora la Commissione effettua un'attività di controllo nei riguardi dell'Esecutivo.

²²¹ M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 385; N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 1012.

²²² R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, pp. 186-188. Giunge alle medesime conclusioni, seppur con percorsi diversi: C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, cit., p. 327 ss., cui si rimanda, altresì, per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinarie.

²²³ Per una ricostruzione, anche storica, del fenomeno, cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, cit., p. 201 ss., e bibliografia ivi citata.

²²⁴ Così riprendendo la tesi di A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., p. 218, secondo il quale «per gli schemi di atti normativi del Governo, la funzione esercitata dal parere parlamentare tende naturalmente ad *oscillare* tra controllo e co-legislazione» (cors. agg.).

²²⁵ M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, cit., p. 385.

Due esempi recenti possono essere d'aiuto a tal proposito. Nell'ultimo scorcio della XVIII legislatura, il Parlamento ha dovuto occuparsi di due riforme in materia di giustizia, quella relativa al processo penale e quella relativa al processo civile, peraltro previste nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) quali obiettivi da raggiungere entro specifiche scadenze²²⁶. Così, il Parlamento, nel 2021, ha approvato due distinte leggi di delega²²⁷ e il Governo, nell'agosto 2022, ha trasmesso alle Camere gli schemi di decreto legislativo delegato²²⁸. Orbene, sui due schemi di decreto elaborati dall'Esecutivo, le Commissioni giustizia di Camera e Senato hanno tenuto due comportamenti diversi. Sullo schema di decreto legislativo

²²⁶ Per quanto concerne la riforma del processo penale, il PNRR prevede: che l'approvazione definitiva della legge delega (M1C1-30) debba intervenire entro il quarto trimestre (T4) del 2021 (obiettivo raggiunto con la legge n. 134 del 2021); che i decreti delegati (M1C1-36) debbano essere emanati entro il quarto trimestre (T4) del 2022; che la riforma del processo penale (M1C1-37), con l'adozione di tutti i regolamenti e delle disposizioni attuative necessarie, acquisti efficacia entro il secondo trimestre (T2) del 2023. Per quanto concerne, invece, la riforma del processo civile, il PNRR prevede: che l'approvazione definitiva della legge delega (M1C1-29) debba intervenire entro il quarto trimestre (T4) del 2021 (obiettivo raggiunto con la legge n. 206 del 2021); che i decreti delegati (M1C1-36) debbano essere emanati entro il quarto trimestre (T4) del 2022; che la riforma del processo civile (M1C1-37), con l'adozione di tutti i regolamenti e delle disposizioni attuative necessarie, acquisti efficacia entro il secondo trimestre (T2) del 2023.

²²⁷ Legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari; legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

²²⁸ Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 407 (schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata); Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 414 (schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

recante riforma del processo penale, infatti, le Commissioni hanno espresso un parere favorevole c.d. “secco”, cioè senza osservazioni, condizioni o proposte di modifica, e dunque in piena adesione al testo proposto dall’Esecutivo, tanto da consentire l’agevole prosecuzione dell’iter di delega e l’approvazione definitiva del decreto delegato²²⁹. Sullo schema di decreto legislativo recante riforma del processo civile, invece, le Commissioni di Camera e Senato hanno integrato il parere “favorevole” con delle condizioni particolarmente penetranti, che di fatto costituiscono delle puntuali proposte di modifica (*rectius*: degli emendamenti) al testo proposto dal Governo²³⁰. È evidente, dunque, come pur riferendosi a materie affini e pur nello stesso contesto politico-istituzionale²³¹, il Parlamento, sulla base di valutazioni politico-discrezionali che ineriscono il contenuto sostanziale degli atti elaborati dal Governo, rispetto a tali ultimi atti può indossare tanto l’*habitus* del mero controllo (come sulla riforma penale), quanto quello della co-normazione (come sulla riforma civile).

L’attività di «consulenza parlamentare»²³² trova il suo fondamento in diverse disposizioni regolamentari introdotte successivamente al 1971. Al Senato, il riferimento è all’articolo 139-*bis* del regolamento, introdotto nel 1978; alla Camera, le disposizioni conferenti sono due, entrambe introdotte nel 1999: l’articolo 96-*ter* e l’articolo 143, comma 4, che definiscono la procedura per

²²⁹ Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante “Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”.

²³⁰ La Commissione giustizia del Senato ha adottato i pareri sui due atti nella seduta n. 310 del 13 settembre 2022, mentre quella della Camera nella seduta del 15 settembre.

²³¹ Vale la pena di ricordare come entrambi gli atti in parola siano stati esaminati dalla Camera e dal Senato a Governo dimissionario e con le nuove elezioni politiche già convocate, e ciò solo per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

²³² E. ROSSI, *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, p. 4 ss.

l'assegnazione e l'esame dell'atto, oltre a scandire i tempi dell'esame²³³. La regola generale è che la Commissione precedente esprima il parere sullo schema di atto normativo del Governo entro il termine di venti giorni, salvo che la legge – a norma della quale è espresso il parere – non disponga diversamente.

Diverso è il caso del *controllo* (dunque non co-normazione) parlamentare sugli atti *non* normativi del Governo, che ci consente così di tornare all'amplessima categoria delle attività parlamentari “non legislative”, dove troviamo l'esame parlamentare delle nomine proposte dal Governo ai vertici degli enti pubblici e l'esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre autorità.

Per quanto concerne l'attività di controllo sulle nomine, la fonte è rappresentata dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, che definisce in dettaglio oggetto e procedura per l'esercizio del controllo²³⁴. In particolare, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri ed i singoli Ministri, prima di procedere, secondo le rispettive competenze, a nomine, proposte o designazioni di presidenti e vicepresidenti di istituti e di enti pubblici, anche economici, devono

²³³ Per un esame dettagliato della procedura, oltre che per una ricostruzione storica, cfr. G. PROFILI, *L'esame parlamentare di schemi di atti normativi del Governo: problematiche attuali alla luce del fenomeno della delegificazione*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, pp. 340-362; I. TRAVERSA, *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in *ult. op. cit.*, p. 307 ss.; C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, cit., pp. 319-327;

²³⁴ G. CIAURRO, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, cit., p. 131 ss.; D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, cit., pp. 342-351; P. GAMBALE, *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, pp. 273-282. Per un esame della prima prassi applicativa della legge n. 14 del 1978, cfr. F. GHELARDUCCI, *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione degli enti pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, nn. 47-48, p. 71 ss.; S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 1980, n. 4, p. 566 ss.

richiedere il parere parlamentare, che è espresso dalle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere ed è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire. Si tratta, dunque, di un controllo “collegiale” finalizzato, da una parte, a garantire la pubblicità e la trasparenza delle nomine, dall’altra, ad accrescere il grado di legittimazione dei nominati, senza tuttavia che ciò renda il Parlamento corresponsabile della nomina o in grado di sostituirsi al Governo nella designazione²³⁵. Del resto, il parere reso dalle Commissioni parlamentari non è vincolante e, decorso il termine per l’espressione del parere (anche in questo caso pari, di regola, a venti giorni²³⁶), il Governo può procedere ugualmente alla nomina. È interessante notare come – ai sensi dell’articolo 4 della citata legge n. 14 del 1978 – nella richiesta di parere, il Governo deve dar conto dei motivi che giustificano la nomina «secondo criteri di capacità professionale dei candidati e degli eventuali incarichi precedentemente svolti o in corso di svolgimento, in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell’istituto o ente pubblico». Questo fa sì che le commissioni competenti per materia non debbano limitarsi ad un mero esame del *curriculum vitae* del soggetto designato, ma debbano valutarne la “capacità professionale”, da intendersi – come osservato in dottrina²³⁷ – sia in termini di competenze tecniche per lo svolgimento del ruolo, sia in termini di aderenza all’indirizzo politico.

Analoga procedura di controllo è prevista per la nomina dei membri delle autorità amministrative indipendenti²³⁸, sulla base di precise disposizioni

²³⁵ A. BARDUSCO, *Il controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 1978, IV, p. 109 ss.; G. ENDRICI, *Controllo parlamentare sulle nomine dei dirigenti negli enti pubblici*, in *Legislazione economica (settembre 1978-agosto 1979)*, Milano, 1980, p. 13 ss.

²³⁶ Trattandosi di “atti del Governo”, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 139-bis del regolamento del Senato e 143, comma 4, del regolamento della Camera.

²³⁷ A. BARDUSCO, *Il controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, cit., p. 109.

²³⁸ Sul tema cfr. G. RIVOCCHI, *Autorità di garanzia senza garanzie? A proposito delle recenti nomine dei membri dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Forum di Quaderni*

contenute nelle leggi che le istituiscono o le regolano²³⁹. Tali disposizioni talvolta rimandano alla procedura originariamente prevista dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, per le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico e per le telecomunicazioni. La procedura, in particolare, prevede l'espressione del parere favorevole da parte delle commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti, entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere è espresso a maggioranza assoluta²⁴⁰.

Per quanto concerne, invece, i documenti esaminati dal Parlamento, ci si riferisce alle diverse relazioni, perlopiù a carattere periodico, che il Governo e altre autorità sono tenute a trasmettere alle Camere ai sensi di specifiche disposizioni di legge²⁴¹. L'esame in Commissione di tali documenti si conclude, entro un mese

costituzionali, 16 gennaio 2005, reperibile *online*; L. GIANNITI, *Sulle modalità di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti*, Intervento al Seminario di Astrid "La nuova disciplina delle Autorità indipendenti", svoltosi a Roma il 18 giugno 2007, reperibile *online*; D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, cit., pp. 347-351; C. NARDELLI, *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, reperibile *online*. Interessante, in particolare, è l'osservazione di L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 743, secondo cui, rispetto alle autorità amministrative indipendenti, le Camere finiscono per non avere «poteri di indirizzo, né di controllo-ingerenza, né di controllo-verificazione, né di controllo-sanzione», limitandosi esse ad esercitare un controllo *ex ante* sulle nomine e una mera "lettura" delle relazioni trasmesse periodicamente.

²³⁹ È il caso, ad esempio, della Commissione nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 giugno 1974, n. 216; dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), ai sensi dell'articolo 37 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, del solo Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

²⁴⁰ Articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

²⁴¹ Come ricordato da D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, cit., pp. 353-354, inizialmente la dottrina ha configurato l'esame di tali relazioni come la manifestazione

dall'assegnazione dell'atto, con l'approvazione di una relazione²⁴², ove la legge prescriva il parere o la deliberazione delle commissioni. Tra i tanti documenti per i quali la legge prevede la trasmissione alle Commissioni parlamentari possono annoverarsi a titolo di esempio: la relazione concernente l'attività e le deliberazioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)²⁴³; la relazione sullo stato delle adozioni internazionali²⁴⁴; la relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini²⁴⁵; la relazione annuale sull'attività svolta dalla Banca d'Italia²⁴⁶. I casi citati fanno riferimento a relazioni per le quali la legge non prescrive la deliberazione da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia (e che infatti non sembrano suscitare grande interesse tra i parlamentari²⁴⁷), deliberazione che ricorre invece in altre ipotesi: ad esempio, quella

di «una funzione organica di controllo parlamentare in campo economico» (E. TUCCARI, *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, Milano, 1973, pp. 57-58), mentre, in un secondo momento, è prevalsa una lettura focalizzata sulla valutazione degli effetti della legislazione (I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Politica del diritto*, 2002, n. 1, p. 71).

²⁴² Questo ai sensi dell'articolo 124 del regolamento della Camera. Al Senato manca una corrispondente disposizione e pertanto si fa riferimento, in via analogica, agli articoli 50 (che consente alle Commissioni di approvare relazione in ordine ad affari assegnati) e 125 del regolamento (che riguarda i documenti di programmazione finanziaria).

²⁴³ Ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 42, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n.76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

²⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto Presidente della Repubblica 8 giugno 2007, n. 108.

²⁴⁵ Ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 1, punto a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

²⁴⁶ Ai sensi dell'articolo 19, comma 4, della legge 28 dicembre 2005, n. 262; sul punto v. *amplius* D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, cit., pp. 358-367, e bibliografia ivi citata.

²⁴⁷ Come già rilevato da A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, cit., pp. 24-26.

dei contratti di programma tra alcuni Ministeri e le società per azioni sottoposte alla loro vigilanza²⁴⁸.

Un caso particolare è quello dei documenti finanziari trasmessi dal Governo al Parlamento. Ci si riferisce, in particolare, al *Documento di economia e finanza* (DEF), alla relativa *Nota di Aggiornamento* (NADEF) e al *Documento programmatico di bilancio* (DPB). Si tratta di documenti per i quali l'esame parlamentare è prescritto da disposizioni contenute nella legge di contabilità²⁴⁹ ed è disciplinato in dettaglio dai regolamenti parlamentari. L'articolo 125-*bis* del regolamento del Senato e l'articolo 118-*bis* del regolamento della Camera, infatti, prescrivono l'esame in Commissione bilancio del DEF e della NADEF, esame che deve concludersi con l'approvazione di una relazione che sarà poi esaminata dall'Assemblea e approvata mediante la votazione di una proposta di risoluzione²⁵⁰. Per quanto concerne, invece, il DPB, anch'esso è assegnato alla Commissione bilancio ma ciò ai soli fini conoscitivi.

Un ulteriore caso particolare è quello delle relazioni inviate dalle Corti dei conti al Parlamento relative alla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Tali relazioni, a norma dell'articolo 149 del regolamento della Camera²⁵¹, sono esaminate dalla Commissione competente per materia la quale, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, o un suo comitato, può, tramite il Presidente della Camera, invitare la Corte dei conti a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio. Su ciascuna gestione la Commissione esaminante presenta un documento

²⁴⁸ Si fa riferimento, ad esempio, al contratto di programma quinquennale tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa (ex articolo 1, comma 275, della legge 23 dicembre 2014, n. 190), oppure al contratto di programma quadriennale tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana Spa (ex articolo 1, comma 1, della legge 14 luglio 1993, n. 238).

²⁴⁹ Cfr. articoli 7, comma 2, e 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁵⁰ Cfr. più avanti § 4.3.

²⁵¹ Contenuti analoghi, seppur con una procedura leggermente diversa, presenta la disciplina definita dall'articolo 131 del regolamento del Senato.

che allega al proprio parere sul rendiconto consuntivo, e può altresì votare una risoluzione.

Viene infine in considerazione il c.d. “affare assegnato”. Si tratta di un istituto a carattere generale e residuale, presente soltanto al Senato (articolo 50 del regolamento), che consente l’ampia trattazione di un tema di interesse di uno o più membri di una Commissione. Nella prassi, l’affare assegnato è divenuto lo strumento con cui i senatori riescono nell’obiettivo di provocare un dibattito in Commissione su un dato tema, dibattito che si conclude con la votazione di una risoluzione, rivolta al Governo, intesa ad esprimere il pensiero della Commissione stessa e gli indirizzi che ne derivano in ordine all’argomento in discussione. Il ricorso sempre più frequente a questo istituto in seno alle commissioni del Senato dipende indubbiamente dalla massima flessibilità propria dell’istituto, sia per quanto concerne la sua attivazione, non essendo prescritta alcuna procedura o numero minimo di richiedenti, sia per quanto concerne il suo svolgimento, perlopiù caratterizzato da audizioni informali e raccolta di documenti. *A contrario*, un altro fattore di successo è da ascrivere all’impossibilità, al Senato, di presentare ed esaminare autonomamente una risoluzione in Commissione, come invece previsto dal regolamento della Camera (articolo 117): istituto diverso, esito identico²⁵². Vale la pena di sottolineare come all’elevato numero di affari assegnati attivati (116 nella XVIII legislatura), non corrisponda tuttavia un numero altrettanto elevato di risoluzioni conclusive approvate (43 nella XVIII legislatura).

²⁵² Ciò appare confermato dal fatto che il medesimo tema è oggetto di discussione nelle commissioni dei due rami del Parlamento con due procedure diverse: esame e approvazione di una risoluzione alla Camera, esame di un affare assegnato al Senato. A titolo di esempio si può richiamare la questione dell’aliquota IVA applicabile alle prestazioni didattiche finalizzate al conseguimento delle patenti di guida, affrontata, nel corso della XVIII legislatura, alla Camera, con l’esame della risoluzione nelle commissioni finanze e trasporti n. 7/00316 (e abbinate), e, al Senato, con l’esame dell’affare assegnato n. 336, conclusosi con l’approvazione di una risoluzione (Documento XXIV n. 13). Sulla questione sia consentito di rimandare a F. LUCIANÒ, *Riflessioni sull’efficacia delle sentenze interpretative della CGUE, a margine della sentenza sull’imponibilità IVA delle lezioni di guida*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, n. 2, pp. 495-510.

Nell'esercizio di questa attività non legislativa, vi è spazio per l'acquisizione di elementi conoscitivi da parte del Parlamento? La risposta non può che essere positiva, dal momento che ogni deliberazione, ancorché non legislativa, è al tempo stesso occasione e conseguenza di un momento conoscitivo. Così, le Commissioni parlamentari nell'esaminare uno schema di atto normativo del Governo, una proposta di nomina o un affare assegnato, si ritagliano uno spazio per l'acquisizione di informazioni. Tale acquisizione avviene perlopiù attraverso lo svolgimento di audizioni informali di soggetti a vario titolo investiti dall'oggetto dell'atto esaminato o, nel caso di proposte di nomina, del soggetto designato dal Governo. Nel caso specifico di atti normativi dell'Esecutivo, sempre più spesso la ristrettezza dei tempi a disposizione comprime l'esame in Commissione, pregiudicando lo svolgimento di audizioni²⁵³. Ciò non toglie, comunque, che vi sia uno spazio riservato ad un'attività istruttoria delle commissioni, orientata alla verifica e al completamento di quella svolta in seno al Governo. Ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del regolamento della Camera, invero, per l'esame degli schemi di atti normativi del Governo da parte della Commissione «si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 79, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 9», ovvero tutto quel complesso di disposizioni regolamentari – già richiamate *supra* – che riguardano l'organizzazione dei lavori in Commissione, la possibile nomina di un comitato ristretto e la richiesta di informazioni²⁵⁴.

²⁵³ Nella prassi recente non è mancato qualche caso di ampia attività conoscitiva svolta nell'esame di uno schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo; ad es. sull'atto n. 295, recante schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/790, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, su cui le Commissioni riunite Giustizia e Trasporti del Senato hanno svolto un ciclo di audizioni informali nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi (v. sedute del 5 e 12 ottobre 2021).

²⁵⁴ N. LUPU, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., pp. 387-390, cui si rimanda, in particolare, per l'analisi circa la compatibilità delle disposizioni cui rimanda l'articolo 96-ter, comma 3, del regolamento della Camera, con l'esame degli atti normativi del Governo.

2.4 Il supporto informativo e documentale delle Amministrazioni parlamentari

Una sempre più importante fonte di informazioni e conoscenze per deputati e senatori è rappresentata dalle stesse Amministrazioni parlamentari. Cominciamo col dire che per “Amministrazioni parlamentari” intendiamo quel complesso di servizi e uffici delle due Camere che sono ordinati secondo le norme emanate dagli uffici di presidenza e che – stando agli articoli 67 del regolamento della Camera e 166 del regolamento del Senato – sono diretti dal Segretario generale «che ne risponde» al presidente della rispettiva camera²⁵⁵.

Ai fini della nostra trattazione, ci si riferisce, innanzitutto, agli uffici che supportano l’attività di ciascuna Commissione parlamentare, sia essa permanente o speciale o bicamerale. Tali uffici sono retti da un consigliere parlamentare, c.d. “segretario di Commissione”, che svolge almeno due diverse funzioni. Da una parte, è chiamato a garantire, nell’ambito della Commissione cui è preposto, l’applicazione omogenea delle norme regolamentari e delle direttive presidenziali; dall’altra, svolge un ruolo di raccordo con le strutture burocratiche che supportano il ministro nel settore di competenza della Commissione²⁵⁶.

Invero, da un punto di vista pratico, i funzionari preposti alle diverse commissioni non si limitano a fornire un supporto meramente giuridico, ma svolgono attività di analisi e verifica dei dati e delle informazioni acquisite attraverso i diversi canali, siano essi formali (audizioni, relazioni illustrative allegare all’articolato, relazioni trasmesse dal Governo, ecc.) o informali. Le analisi e le verifiche, dunque, sono sempre più improntate ad un approccio interdisciplinare, che mette insieme le questioni giuridiche (anche in prospettiva comparata, passando in rassegna esperienze straniere) con quelle economico-finanziarie, econometriche, statistiche, con un occhio alla realtà materiale e al

²⁵⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 218.

²⁵⁶ *Ivi*, pp. 214-215.

contesto specifico. In questa prospettiva si spiega la necessità, sempre più impellente per le assemblee elettive, di essere dotate di un supporto amministrativo adeguato e funzionale ad un concreto esercizio delle funzioni parlamentari²⁵⁷.

Negli ultimi anni le Amministrazioni parlamentari hanno conosciuto profonde trasformazioni, perlopiù legate all'innovazione digitale e alle recenti sfide globali (una su tutte: il Covid). Così, la digitalizzazione dei procedimenti parlamentari si è accelerata, come anche la trasformazione, nel senso di maggiore trasparenza, dell'attività parlamentare, quest'ultima peraltro spingendo le amministrazioni a cercare un nuovo equilibrio fra trasparenza ed efficienza²⁵⁸. Del resto, l'evoluzione delle amministrazioni segue quella dei parlamenti: così – ad esempio – ai nuovi poteri europei, attribuiti a ciascun parlamento nazionale dal Trattato sull'Unione europea²⁵⁹, consegue il rafforzamento degli uffici nel senso di maggiore specializzazione sui procedimenti e i temi di interesse europeo, oltreché – più in generale – sulle relazioni internazionali.

C'è un tema che risulta cruciale rispetto alle Amministrazioni parlamentari, e cioè il grado di imparzialità e indipendenza che garantiscono nelle attività che svolgono. Attività che, al netto dell'approccio sempre più interdisciplinare e influenzato da dinamiche internazionali e sovranazionali, resta comunque assai politicizzata. E che pertanto ha spinto la maggior parte dei parlamenti nazionali a dotarsi di un ordinamento amministrativo interno caratterizzato da autonomia

²⁵⁷ T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO, *Introduction: A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations*, in ID. (eds), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Londra, 2023.

²⁵⁸ W. VOERMANS, H. TEN NAPEL, R. PASSCHIER, *Combining efficiency and transparency in legislative processes*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, n. 3, pp. 279-294.

²⁵⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni contenute nel Protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e nel protocollo Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, entrambi allegati al Trattato sull'Unione europea. Sul punto v. i diversi contributi in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare europeo: lezioni*, Torino, 2014.

regolamentare, giurisdizionale e contabile²⁶⁰, così aderendo al modello c.d. “burocratico” dell’amministrazione parlamentare²⁶¹. Nondimeno, nel nostro ordinamento, i dipendenti di Camera e Senato non sono soggetti al regime ordinario degli impiegati dello Stato e non godono dei meccanismi di tutela giurisdizionale propri del rapporto di pubblico impiego, bensì soggiacciono ai regolamenti interni che ciascuna amministrazione si è data, in relazione all’organizzazione degli uffici, al trattamento giuridico ed economico dei dipendenti e alla loro disciplina. Regolamenti la cui legittimità è stata confermata dalla Corte costituzionale²⁶², che li ha assimilati a quelli “generali” adottati da ciascuna Camera ai sensi dell’articolo 64 della Costituzione, e pertanto non suscettibili di sindacato di legittimità costituzionale, a garanzia dell’indipendenza riconosciuta dalla Carta al Parlamento.

Come, in concreto, le Amministrazioni parlamentari svolgono l’attività di supporto informativo-conoscitivo? Per quanto concerne gli uffici delle singole Commissioni parlamentari, essi – coordinati dal funzionario preposto alla Commissione – svolgono attività di preparatoria e ausiliaria rispetto ai lavori della

²⁶⁰ Su cui già M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.

²⁶¹ T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO, *Introduction: A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations*, cit., p. 13 ss. Secondo gli A., il modello “burocratico” è quel modello organizzativo, adottato non solo nella maggior parte dei parlamenti europei ma anche in esperienze extra-UE (es. Corea del Sud, Sud Africa e Messico), caratterizzato dalla presenza di un apparato amministrativo centralizzato, selezionato attraverso diverse procedure di reclutamento, indipendente dalla politica, e organizzato gerarchicamente. L’alternativa a tale modello è quello c.d. “di staff”, adottato dai parlamenti (es. Argentina, Brasile) che seguono il modello presidenziale del Congresso degli Stati Uniti d’America, caratterizzato da un approccio decentrato, con membri dello staff che rispondono personalmente ai singoli parlamentari o gruppi e un numero limitato di funzionari, non legati ad alcun partito o gruppo, assunti mediante concorso pubblico.

²⁶² Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 1985. Tale pronuncia è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina, fra i quali, in particolare: G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, n. 2, p. 270 ss.; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 6, p. 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, *ivi*, p. 1774 ss.

Commissione: resocontazione delle sedute; predisposizione degli ordini del giorno; stesura delle relazioni sui provvedimenti assegnati in sede referente/deliberante/redigente o consultiva; redazione del c.d. *speech*, cioè la “traccia” che il presidente della Commissione legge nel corso della seduta; vaglio di ammissibilità delle proposte emendative; collazione delle istanze (ad es., di audizione informale) provenienti dall’esterno o dai singoli gruppi; ecc.

Nell’analisi di provvedimenti o atti sottoposti all’esame della Commissione, entrano in gioco i Servizi Studi di Camera e Senato²⁶³. Si tratta di “servizi” presenti in numerose Amministrazioni parlamentari, la cui attività – caratterizzata da tempestività, obiettività, imparzialità e autorevolezza – è ritenuta indispensabile per fare dei parlamenti delle istituzioni di prim’ordine nelle moderne democrazie²⁶⁴. I Servizi Studi di Camera e Senato – istituiti, rispettivamente, nel 1979 e nel 1988 – per loro natura, hanno il compito di fornire studi, documentazioni e ricerche agli organi (Commissioni, Gruppi parlamentari, Assemblea) e ai deputati o senatori nel rispettivo ramo di appartenenza. Essi elaborano diverse tipologie di atti tipizzati: dai *dossier*, che contengono un’analisi dettagliata di un disegno di legge o uno schema di decreto in esame, alle “note brevi”, cioè brevi appunti su argomenti di attualità, o su provvedimenti in discussione, passando per i dossier e le note su atti dell’Unione europea, elaborati in vista dell’esame (in fase “ascendente” o “discendente”) di specifici progetti normativi dell’Unione europea. A tutto ciò si aggiungono gli approfondimenti *ad hoc* che i Servizi elaborano su specifiche

²⁶³ È lecito domandarsi quale sia il vantaggio di avere due servizi che svolgono praticamente le stesse funzioni, uno alla Camera e l’altro al Senato. Si tratta – come notato da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 217-217 – del riflesso della scissione della burocrazia parlamentare, che è «una delle principali cause di viscosità della concezione bicameralista precostituzionale». È evidente che «tenere in piedi, alla Camera e al Senato, due apparati conoscitivi non integrati», anche se sempre più frequente è la collaborazione fra i due, «significa contraddire ogni moderna logica di sviluppo del nostro parlamento».

²⁶⁴ F. FITSILIS, A. KOUTSOGIANNIS, *Strengthening the Capacity of Parliaments through Development of Parliamentary Research Services*, Working paper, *13th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, 29-30 July 2017, Oxfordshire, reperibile online.

tematiche o macro-argomenti di attualità. Il lavoro del Servizio Studi è organizzato per temi: all'interno del Servizio, infatti, c'è un numero più o meno ampio di consiglieri parlamentari preposti all'approfondimento di specifiche materie (economico-finanziarie, affari costituzionali, legislazione comparata, ecc.), coerentemente con le materie di ciascuna Commissione. Gli approfondimenti elaborati dal Servizio Studi costituiscono un vero e proprio «background conoscitivo» per il lavoro parlamentare, e forniscono un elevato numero di dati e informazioni utili, ai singoli parlamentari come ai diversi organi, per la successiva elaborazione di iniziative legislative e non solo²⁶⁵. Vale la pena di evidenziare, infatti, come nelle schede elaborate dal Servizio Studi sempre più spesso si rintraccino degli “appunti” per il legislatore (scritti rigorosamente in corsivo), ovvero sia dei suggerimenti di modifiche, perlopiù finalizzate a chiarire il senso di una disposizione, a sciogliere potenziali dubbi interpretativi o a correggere richiami e riferimenti errati o imprecisi. A riprova dell'utilità, nella prassi, del ruolo svolto dal Servizio Studi, vi è la presenza del funzionario del Servizio Studi, addetto ad una specifica materia, nel corso delle sedute di interesse della corrispondente Commissione²⁶⁶. V'è di più: i *dossier*, essendo tempestivamente pubblicati sui siti internet di Camera e Senato, sono ormai assurti a strumento di lettura dei diversi atti e provvedimenti per tutti gli operatori e interpreti, così costituendo uno strumento conoscitivo anche ad uso del circuito extra-parlamentare.

Accanto ai dossier predisposti dal Servizio Studi, imprescindibili “strumenti di lavoro” parlamentare sono le “note di lettura” elaborate dal Servizio del Bilancio della Camera o del Senato. Il Servizio è stato istituito, in entrambi i rami del Parlamento, nel 1988 per rispondere alle richieste avanzate in numerosi ordini del giorno approvati a conclusione dei dibattiti sul bilancio interno, e parallelamente

²⁶⁵ C. DE CARO, *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione del Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio studi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990, n. 1, pp. 119-156, spec. p. 142 ss.

²⁶⁶ Esperienza, questa, avviata alla Camera, nel 1976, con la nota di servizio dell'allora Segretario generale Antonio Maccanico.

alla riforma della disciplina di contabilità realizzata in pari data²⁶⁷. Esso predispone diversi tipi di documenti, il più importante dei quali è la già citata “nota di lettura”. Quest’ultima, infatti, contiene un’analisi degli effetti che le disposizioni onerose hanno sulla finanza pubblica. La rilevanza di queste “note” si comprende facilmente: con esse, infatti, è svolta – lato Parlamento – una verifica delle relazioni tecniche elaborate dal Governo, nel più ampio quadro dei controlli parlamentari riconosciuti dalla vigente legge di contabilità e dal procedimento di quantificazione degli oneri²⁶⁸. In questo modo, si cerca di colmare – perlomeno su un piano teorico – quell’asimmetria che tradizionalmente informa il rapporto Governo-Parlamento in ordine alle decisioni finanziariamente rilevanti²⁶⁹. La rilevanza del Servizio del Bilancio si può cogliere soltanto guardando alla prassi parlamentare. Il Servizio, infatti, svolge una fondamentale attività di supporto per la Commissione bilancio nella valutazione degli effetti finanziari delle proposte emendative presentate dai parlamentari, in particolare quelle riferite al disegno di legge di bilancio. Ciò è possibile perché il Servizio svolge, per il ramo parlamentare di riferimento, un’attività assimilabile a quella svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato nei confronti del Governo e dei singoli Ministeri. A questa attività concorrono non solo le banche dati delle relazioni tecniche e della documentazione di finanza pubblica

²⁶⁷ C. DECARO, *L’evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione del Parlamento italiano*, cit., pp. 153-154. Il riferimento è all’approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 362, recante “nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato”. Più in dettaglio, si tratta di una legge variamente modificativa di talune disposizioni presenti nella precedente legge 5 agosto 1978, n. 468. Per una accurata ricostruzione dei lavori parlamentari precedenti all’approvazione della legge n. 362 del 1988, cfr. P. F. LOTITO, *La riforma della l. 468/1978 nei lavori parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 349-373. Più in generale, per una completa trattazione dei contenuti della riforma delle norme di contabilità e delle conseguenti modifiche ai regolamenti parlamentari cfr. C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, 1992, pp. 15-280.

²⁶⁸ Il riferimento è agli articoli 4 e 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁶⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 215, secondo il quale questo tipo di attività si proietta anche sul piano del controllo parlamentare.

gestite dal Servizio, ma soprattutto il monitoraggio costante sui fondi che lo stesso Servizio effettua.

Nella valutazione degli aspetti economico-finanziari al Servizio del Bilancio si affianca, dal 2012, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). Tutto ha origine dalla legge costituzionale n. 1 del 2012²⁷⁰, la quale ha prescritto l'istituzione di un organismo indipendente presso le Camere al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservazione delle regole di bilancio. La legge n. 243 del 2012 ha sviluppato tale disposizione con l'istituzione, per l'appunto, dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)²⁷¹, costituito da un consiglio di tre membri (di cui uno con funzioni di presidente), chiamati ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di

²⁷⁰ Articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

²⁷¹ La letteratura sull'Ufficio parlamentare di bilancio è assai copiosa: D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 178 ss.; E. GRIGLIO, *Il «nuovo» controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i «nuovi» regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1, p. 3 ss.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, nn. 1-2, pp. 81-90; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica ed il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi*, 2013, n. 16; A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2013, n. 4, pp. 893-902; Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, n. 5, reperibile online; E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 1, pp. 116-118; M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2014; R. PEREZ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2014; V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2018; C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, pp. 179-205; A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di Governo*, Napoli, 2020; G. RIVOCCHI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio, oggi*, in *Nuove autonomie*, 2021, n. 2, pp. 313-333.

valutazione»²⁷². A tale organismo, che ricalca – con una «natura marcatamente “parlamentare”»²⁷³ – il modello del *fiscal council* presente in altri paesi²⁷⁴, la norma istitutiva attribuisce perlopiù il compito di svolgere verifiche e valutazioni relative alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; all’impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; agli andamenti di finanza pubblica ed all’osservanza delle regole di bilancio; alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

L’UPB sviluppa concretamente le funzioni attribuitegli dalla legge rilasciando alcune pubblicazioni, tra le quali la più rilevante è il Rapporto che illustra le valutazioni sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo nonché sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. Tale Rapporto viene realizzato due volte l’anno: la prima, in primavera, successivamente all’approvazione del Documento di economia e finanza (DEF); la seconda, in

²⁷² Articolo 16 della legge 20 dicembre 2012, n. 243 (recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”). I membri dell’Ufficio parlamentare di bilancio, «scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale», sono «nominati con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell’ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari» Essi durano in carica per sei anni e non possono essere riconfermati.

²⁷³ E. GRIGLIO, *Il «nuovo» controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i «nuovi» regolamenti parlamentari*, cit., p. 4 (e bibliografia ivi citata). Il fatto che l’organismo in questione sia «incardinato» presso le Camere costituisce un profilo di debolezza secondo R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2, p. 8.

²⁷⁴ Così D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l’Italia*, cit., p. 178 ss. Per una ricostruzione dettagliata della genesi di questo tipo di organismi e dei vari profili relativi all’Ufficio parlamentare di bilancio, si rimanda, da ultimo, a V. TONTI, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, cit., p. 65 ss.; C. FASONE, *I fiscal council nell’Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell’accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, 2021, n. 2, pp. 2353-2382.

autunno, in occasione della sessione di bilancio. Proprio nella sessione di bilancio l'UPB è coinvolto mediante l'audizione del suo Presidente, davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato riunite in seduta congiunta, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di bilancio. Le valutazioni, anche di dettaglio relative a singole *policy*, espresse dall'UPB sul disegno di legge di bilancio presentato dal Governo costituiscono preziose informazioni che si innestano tanto nel circuito parlamentare, quanto in quello mediatico, orientando gli "addetti ai lavori" e soprattutto l'opinione pubblica verso un giudizio (positivo o negativo) sulle decisioni "finanziarie" assunte dal Governo.

Vanno infine menzionati, accanto al Servizio Studi e al Servizio del Bilancio, altri due Servizi che elaborano documenti e dossier a supporto all'attività parlamentare: il Servizio degli affari internazionali e il Servizio per la qualità degli atti normativi. Il primo redige dossier, note e studi – oltre che sulle attività delle commissioni esteri e difesa e delle delegazioni parlamentari presso Assemblee internazionali – più in generale per tutta l'attività "estera" del Senato o della Camera, con una crescente attenzione per le vicende di politica internazionale che possano risultare di interesse per l'Italia e per l'attività parlamentare. Il secondo, invece, oltre a svolgere il controllo tecnico-legislativo dei testi normativi, compie studi e ricerche sulla qualità della regolamentazione, sia a livello nazionale che a livello europeo e internazionale, e sull'attuazione degli atti normativi. Il Servizio in questione, inoltre, effettua verifiche di fattibilità amministrativa e l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, così svolgendo un'attività di assoluto rilievo ai fini dell'istruttoria legislativa nei termini di cui si è detto *supra*.

3.1 Il circuito informativo nel rapporto Parlamento-Governo

Si è detto diffusamente che il principale “fornitore” di informazioni, dati e conoscenze per il Parlamento è il Governo. E ciò – come si è visto – trovava una codificazione già nello Statuto Albertino, che limitava l’attività conoscitiva del Parlamento all’esclusiva interlocuzione con il Governo, non ammettendo l’intervento di altri soggetti. In epoca repubblicana e con la stagione dei “nuovi” regolamenti parlamentari inaugurata nel 1971 il Parlamento si è “aperto” all’interlocuzione anche con soggetti diversi dal Governo; tuttavia, quest’ultimo rimane il terminale tipico del rapporto conoscitivo, e pertanto si ritiene utile ricostruire lo svolgimento concreto di questo rapporto dal punto di vista di chi è chiamato a fornire informazioni e conoscenze.

L’interlocuzione tra Parlamento e Governo si svolge secondo uno schema tipizzato, ancorché non codificato, che crea un vero e proprio “circuito informativo” che coinvolge diversi soggetti in scambi perlopiù bilaterali. Questo circuito si attiva sia in relazione all’utilizzo degli strumenti conoscitivi (o ispettivi) tipizzati, quali, ad esempio, le audizioni (o le interrogazioni), sia rispetto all’ipotesi, prevista anch’essa dai regolamenti parlamentari, della richiesta di informazioni al Governo. La scelta dell’uno o dell’altro strumento risponde, come si vedrà, dipende sicuramente dal contesto in cui l’esigenza conoscitiva sorge e dalla necessità del singolo proponente o richiedente di dare visibilità al momento conoscitivo o di tentare di far emergere pubblicamente delle responsabilità. Così, nell’ambito di un procedimento legislativo, il singolo parlamentare potrà scegliere tra la richiesta di informazioni al Governo o l’audizione; in altri casi, potrà attivare strumenti ispettivi (es. interrogazioni a risposta scritta) o indagini conoscitive.

Nel circuito informativo l’*input*, cioè la “richiesta” di informazioni e conoscenze, proviene quasi sempre dal Parlamento, considerato in tutte le sue

possibili articolazioni (singolo parlamentare, gruppo, Commissione). Tale *input*, va da sé, ha una genesi eterogenea, e spesso estranea all'ambito strettamente parlamentare. La richiesta di informazioni, invero, può nascere nell'ambito di un'altra attività (ad esempio, dopo l'audizione del Ministro competente nel corso dell'esame di un provvedimento legislativo), così declinando quella conoscitiva nei termini di una funzione strumentale all'esercizio di altre funzioni parlamentari; oppure, essa può nascere da altre informazioni "grezze" fornite al singolo parlamentare o alla Commissione dagli organi di stampa o da segnalazioni di semplici cittadini o di gruppi organizzati.

L'*input* viene formalizzato dal richiedente, normalmente attraverso una missiva inviata al Presidente della Commissione o al Presidente della Camera (o del Senato). Questi svolge una prima, sommaria, istruttoria circa il contenuto e la fondatezza della richiesta, e successivamente la trasmette al Governo. Per veicolare al Governo la richiesta pervenuta le opzioni sono due: nella maggior parte dei casi, la richiesta è direttamente "inoltrata" al Ministero competente; in altri casi, e soprattutto quando la richiesta di informazioni investe la competenza di più Dicasteri, essa è trasmessa al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio. In tale ultima ipotesi, il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento svolge un'ulteriore verifica al fine di individuare il Ministero (o i Ministeri) competente/i a fornire le informazioni richieste.

Quando l'*input* è veicolato direttamente al Ministero, esso è esplicitato in una lettera normalmente indirizzata al Ministro. Quando, invece, la richiesta è "filtrata" dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, essa viene indirizzata ad uno degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro: generalmente al Capo di gabinetto o al Capo dell'ufficio legislativo, nei casi di richieste più tecniche al Capo della segreteria tecnica, laddove esistente.

Giunta presso il Ministero secondo le modalità anzidette, la richiesta viene in ogni caso decodificata dagli Uffici di diretta collaborazione del Ministro²⁷⁵ e,

²⁷⁵ La norma generale di riferimento è l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 2001, n. 165, la quale demanda l'istituzione e la disciplina degli Uffici di diretta collaborazione di ciascun

secondo l'organizzazione del lavoro datasi da ciascun gabinetto, è "presa in carico" da uno degli Uffici (sia esso il Gabinetto, l'Ufficio legislativo o la Segreteria tecnica), nell'ambito del quale – volendo mutuare il lessico proprio del procedimento amministrativo – il vertice dell'Ufficio individua una sorta di "responsabile unico". Questi può essere lo stesso vertice dell'Ufficio (ad esempio, il Capo di gabinetto in persona), nei casi ritenuti più rilevanti dal punto di vista politico, o su espressa richiesta del Ministro; in tutti gli altri casi, il "responsabile unico" altro non è che un funzionario o un dirigente dell'Ufficio (ad esempio, il vicecapo di gabinetto o un funzionario dell'ufficio legislativo), al quale spetta il compito di elaborare un *output*. Per fare ciò, questi può procedere in autonomia, redigendo una "risposta", oppure può raccogliere ogni dato utile ad elaborarla, coinvolgendo le Direzioni generali competenti ed ogni altro soggetto legato al Ministero, come società vigilate o controllate da esso, ma anche – all'occorrenza – autorità amministrative indipendenti o finanche altri Ministeri se ritenuti in possesso di informazioni utili.

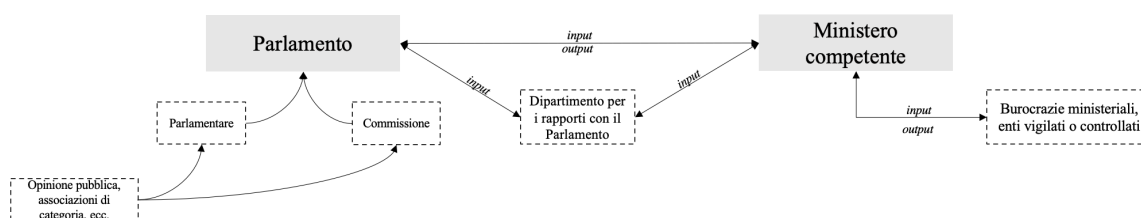
Gli uffici e i soggetti interpellati forniscono le informazioni al "responsabile unico", generalmente in via formale, pur non sussistendo in capo ai soggetti diversi dalle articolazioni interne al Ministero un vero e proprio dovere informativo, ma solo un dovere di leale collaborazione, il cui mancato rispetto può essere oggetto di

ministero ad un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale ultima disposizione prevede l'approvazione del regolamento con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; tuttavia, è invalsa, nella prassi, la possibilità (prevista, di volta in volta, nei decreti-legge c.d. di "riordino delle attribuzioni dei Ministeri") di adottare i decreti di riorganizzazione dei Ministeri e dei rispettivi uffici di diretta collaborazione secondo una procedura più snella, ovverosia con l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti rimane ferma la facoltà del Presidente del Consiglio di richiedere il parere del Consiglio di Stato.

sanzione politica. Diversamente, la mancata risposta di una Direzione generale può essere oggetto di richiamo o sanzione, secondo la normativa vigente in materia²⁷⁶.

Sulla base delle informazioni raccolte, il soggetto “responsabile unico” elabora una risposta formale (*output*) e la sottopone al vaglio dell’Autorità politica, la quale può decidere di non dare ulteriore corso alla richiesta, così determinando, *de facto*, una mancata risposta e dunque un’anomalia all’interno del circuito informativo, oppure di modificarne il contenuto, ad esempio per attenuare i profili che ritenga possano avere implicazioni politiche. In questa seconda ipotesi (o in quella in cui il Ministro non abbia nulla da obiettare), il “responsabile unico” invia un *output* informativo attraverso il medesimo canale con cui è giunta la richiesta e, quindi, direttamente al Parlamento oppure per il tramite del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.

Il circuito informativo del rapporto Parlamento-Governo descritto fin qui è schematizzato nella figura che segue:



Quello illustrato è lo schema che si riscontra, in via generale, nel rapporto Parlamento-Governo. Nella prassi, poi, ciascun Ministero adotta specifici modelli procedimentali, talvolta definiti anche con atti interni di organizzazione (ad esempio, ordini di servizio o circolari). In relazione, poi, ad ogni singola richiesta

²⁷⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, recante “*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*”; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Testo unico del pubblico impiego*”; decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, concernente il “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”.

che proviene dal Parlamento e all'ambito o procedimento parlamentare in cui essa sorge, la sequenza procedurale si modifica, sovente valorizzando modalità più informali di interlocuzione ed elaborazione delle risposte, che garantiscono sicuramente una maggiore celerità, talvolta a scapito dell'accuratezza o della completezza del dato.

Così, ad esempio, lo schema procedurale impiegato per dar seguito a richieste di informazioni sorte nell'ambito dell'attività legislativa, vede sempre il coinvolgimento del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento quale "centro di smistamento" delle richieste. Diversamente da quanto accade nell'esercizio vero e proprio dell'attività conoscitiva (ad esempio, audizioni o comunicazioni del Governo), dove il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento si limita a curare i profili organizzativi, mentre l'elaborazione dei contenuti si esaurisce all'interno del singolo Ministero.

Nella prassi, infatti, ogniqualvolta il Ministro è chiamato a fornire direttamente informazioni in Commissione o in aula, lo stesso Ministro incarica uno o più responsabili degli Uffici di diretta collaborazione (Capo di gabinetto, Capo dell'ufficio legislativo, Capo della segreteria tecnica) di elaborare uno "schema" di *output*, a cui il Ministro può attenersi oppure aggiungere elementi e considerazioni di tipo politico, eventualmente confrontandosi con lo stesso soggetto individuato come responsabile o con altri soggetti legatigli da un rapporto fiduciario (ad esempio, il Segretario particolare o il Capo della segreteria).

3.2 Il ruolo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

Lo schema procedurale dianzi delineato si caratterizza per la presenza, in posizione di centralità, del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito, più brevemente: "DRP"). Si tratta di una struttura burocratica che discende, storicamente, da una figura politica: il Ministro per i rapporti con il Parlamento. L'istituzione di quest'ultimo è avvenuta sulla scorta dell'esperienza francese, pur in contesti istituzionali diversi, e può

essere fatta risalire a due momenti. Dapprima, nel 1951, con la nomina di Attilio Piccioni a Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e per i rapporti con il Parlamento nel Governo De Gasperi VII (26 luglio 1951-16 luglio 1953), e poi, nel 1954, con la nomina di Raffaele De Caro a Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento (senza, dunque, altre deleghe) nel Governo Scelba I (10 febbraio 1954-6 luglio 1955).

L'obiettivo, perseguito dai governi di allora, era quello di individuare una sorta di coordinatore dell'attività legislativa²⁷⁷, considerata anche la natura estremamente composita e variegata degli stessi Esecutivi. Ciononostante, nel corso della prima parte della storia repubblicana, la figura del Ministro per i rapporti con il Parlamento ha assunto i contorni più vari, così conoscendo alterne fortune, in ogni caso affermandosi come interlocutore privilegiato delle Camere e operando nella triplice veste di garante della spedita attuazione delle priorità governative; coordinatore del sindacato ispettivo; ministro della Presidenza²⁷⁸. Sono state individuate tre "fasi"²⁷⁹: la prima, dal 1955 al 1971, in cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento era il soggetto incaricato di manifestare il punto di vista del Governo; la seconda, dal 1971 al 1979, in cui il Ministro si proponeva «come *longa manus* di coordinamento del Presidente del Consiglio» soprattutto in relazione all'iniziativa

²⁷⁷ A. FORNI, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 3, pp. 185 ss.: «mentre in Francia, in vista della V Repubblica e della grande riforma del '58, si operavano limitazioni al principio della *maîtrise du parlement sur son ordre du jour* [cioè del controllo del Parlamento sulla sua agenda, NdA], in Italia l'esigenza di un coordinatore, a livello ministeriale, dell'attività legislativa nasceva, più che dalla necessità di attuare il programma di Governo, dalla ricerca di mediazione e di concerto tra le forze politiche».

²⁷⁸ AA.VV., *Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Organizzazione e compiti*, Roma, 2004, p. 10. Per una cronistoria, L. CIAURRO, T. E. FROSINI, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 4, pp. 987-993; per una ricostruzione storica in chiave politologica, v. V. DELLA SALA, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento: invitato di pietra o "longa manus" del Governo?*, in D. HINE (a cura di), *Le strutture di staff e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1995, pp. 275-314.

²⁷⁹ A. FORNI, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento*, p. 185 ss.

legislativa dei singoli Ministeri²⁸⁰; la terza, dal 1979 al 1985, in cui il Ministro rappresentava a tutti gli effetti il Governo in Parlamento, così emancipandosi dal ruolo di “convitato di pietra” e svolgendo una funzione propria al fine di realizzare tre obiettivi: l’attuazione del programma di Governo sotto il profilo legislativo; il coordinamento dell’attività di sindacato ispettivo; il coordinamento dell’azione dei colleghi ministri²⁸¹.

È nel corso della terza fase, e precisamente nel 1982, che fa la sua prima comparsa il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale struttura di supporto del relativo Ministro. Fino al 1980, infatti, non vi era alcuna struttura *ad hoc* che coadiuvasse il Ministro. Nel 1981, con ordine di servizio del Presidente Spadolini, venne istituito il Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali, e poi, appunto nel 1982, con successivo ordine di servizio, fu istituito il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, chiamato ad assicurare «la costante e tempestiva informazione sui programmi di lavoro delle Camere», oltreché «l’assistenza tecnica necessaria per il coordinamento della presenza governativa ai lavori parlamentari», e, infine, «la segreteria tecnica delle riunioni di coordinamento tra Governo e gruppi parlamentari»²⁸². Lo stesso ordine di servizio del 1982 demandava l’organizzazione del Dipartimento ad un decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, da adottarsi d’intesa con il Presidente del Consiglio. Delega, quest’ultima, esercitata,

²⁸⁰ A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, p. 92.

²⁸¹ S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, pp. 4-5.

²⁸² Articolo 6 dell’Ordine di servizio del 29 aprile 1982 del Presidente del Consiglio (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 maggio 1982, n. 140). In verità, già l’ordine di servizio n. 31890 del 1° gennaio 1982 del Capo di gabinetto della Presidenza disponeva «che il settore IV (Rapporti con gli organi costituzionali del Dipartimento per gli affari giuridici) coadiuva il Ministro per i rapporti con il Parlamento nell’espletamento delle attività ad esso delegate (...) e fornisce al Presidente del Consiglio gli elementi necessari circa interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni presentate in Parlamento».

in primo luogo, il 1° giugno 1982, dall'allora Ministro Luciano Radi e, successivamente, il 9 maggio 1985, dal Presidente Craxi, al cui decreto di riorganizzazione si deve un significativo potenziamento della struttura e delle funzioni attribuite al DRP²⁸³.

Il punto di svolta è rappresentato dall'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400²⁸⁴, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", ed in particolare l'articolo 21 che prevede un'organizzazione della Presidenza in Dipartimenti, da istituirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d'intesa con il Ministro competente, nel caso di Dipartimenti posti alle dipendenze di Ministri senza portafoglio). La prima attuazione di tale disposizione si è avuta con il DPCM 13 febbraio 1990, n. 111, recante, appunto, il "Regolamento concernente istituzione ed organizzazione del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri"²⁸⁵. Da allora, diverse fonti (DPCM, circolari) sono intervenuti a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del DRP²⁸⁶, senza

²⁸³ S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, cit., pp. 6-7. Il decreto del ministro Radi del 1° giugno 1982 prevedeva un'articolazione del Dipartimento in 4 settori: I) Affari generali, coordinamento, rapporti con le Assemblee parlamentari; II) Rapporti con le Commissioni parlamentari aventi competenza in materia di ordinamento istituzionale dello Stato; III) Rapporti con le Commissioni parlamentari aventi competenza in materia di legislazione economica e finanziaria, del lavoro, dell'agricoltura, dell'industria e delle partecipazioni statali; IV) Rapporti con le Commissioni parlamentari aventi competenza in materia di istruzione e beni culturali, lavori pubblici, trasporti e sanità. Con il decreto n. 113 del 9 maggio 1985 del Presidente Craxi, furono istituiti tre uffici: I) Programmazione e rapporti con le Assemblee parlamentari; II) Assegnazione di disegni di legge e rapporti con le Commissioni parlamentari; Ufficio III) Sindacato ispettivo parlamentare.

²⁸⁴ Su cui, *ex multis*, cfr. AA.VV., *La legge sulla presidenza del consiglio*, in *Il Foro Italiano*, 1989, pp. 309-384; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, 1998; G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1, pp. 2-30.

²⁸⁵ *Ivi*, pp. 7-26.

²⁸⁶ Per una ricostruzione delle fonti fino al 2004, cfr. AA.VV., *Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Organizzazione e compiti*, cit., pp. 15-18, e relativa appendice.

tuttavia alterarne la struttura già delineata dopo l'entrata in vigore della già ricordata legge n. 400 del 1988, malgrado le modifiche apportate a quest'ultima dalla riforma Bassanini nel 1999²⁸⁷.

Oggi sono due le fonti di riferimento. In primo luogo, il DPCM 1° ottobre 2012 (recante “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri”), il quale – all’articolo 22 – definisce il DRP quale «struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale dei rapporti del Governo con le Camere», elenca tassativamente le funzioni²⁸⁸ e stabilisce l’articolazione in due uffici e cinque servizi. L’altro riferimento è il decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento del 15 maggio 2015 (successivamente modificato dal decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 2 agosto 2017), il quale definisce l’organizzazione interna del Dipartimento, prevedendo due uffici: l’Ufficio I – “Attività legislativa e impegni del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari”, e l’Ufficio II – “Attività parlamentari di sindacato ispettivo, indirizzo e controllo”.

²⁸⁷ Il riferimento è al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sui cui cfr. L. CIAURRO, T. E. FROSINI, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, cit., pp. 979-986.

²⁸⁸ Ai sensi dell’articolo 22, comma 2, del DPCM 1° ottobre 2012: «Il Dipartimento cura gli adempimenti riguardanti: l'informazione sull'andamento dei lavori parlamentari; l'azione di coordinamento circa la presenza in Parlamento dei rappresentanti del Governo; la partecipazione del Governo alla programmazione dei lavori parlamentari; la presentazione alle Camere dei disegni di legge; la presentazione di emendamenti governativi; l'espressione unitaria del parere del Governo sugli emendamenti parlamentari, nonché sui progetti di legge e sulla relativa assegnazione o trasferimento alla sede legislativa o redigente; le relazioni del Presidente o del Ministro per i rapporti con il Parlamento, ove nominato, con i suoi omologhi degli Stati membri dell'Unione europea, i rapporti con i gruppi parlamentari e gli altri organi delle Camere; gli atti di sindacato ispettivo parlamentare; l'istruttoria circa gli atti di sindacato ispettivo rivolti al Presidente o al Governo nel suo complesso; l'espressione unitaria della posizione del Governo, ove occorra, nella discussione di mozioni e risoluzioni; la verifica degli impegni assunti dal Governo in Parlamento; la trasmissione alle Camere di relazioni, dati, schemi di atti normativi e proposte di nomine governative ai fini del parere parlamentare».

Per quanto concerne l'attività legislativa, il DRP opera in stretta connessione con un altro Dipartimento della Presidenza, cioè quello per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Infatti, laddove quest'ultimo, «insieme agli altri uffici legislativi dei diversi ministeri, è incaricato di lavorare sul merito dei provvedimenti», al DRP spettano «gli adempimenti più tipicamente procedurali e “relazionali” legati al lavoro legislativo»²⁸⁹. Peraltro, sempre in relazione all'attività legislativa, un importante ruolo di “cinghia di trasmissione” è svolto dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, sia nei riguardi degli Uffici del Dipartimento, sia – con sempre maggiore frequenza – nei confronti degli altri Uffici di diretta collaborazione (in particolare gli uffici legislativi) degli altri Ministeri.

Ai fini della nostra trattazione, assume rilievo l'attività svolta dal Servizio II dell'Ufficio I, e dal Servizio II dell'Ufficio II. Il primo di essi si occupa dei “procedimenti legislativi nelle sedi parlamentari”, e pertanto provvede a diversi adempimenti, tra cui quelli relativi all'invio al Parlamento delle risposte alle richieste di dati ed elementi informativi sui disegni di legge *in itinere* elaborati dalle amministrazioni competenti. È attraverso l'attività di questo Servizio che il Dipartimento “risponde” alle esigenze conoscitive del Parlamento, fungendo da “centro di smistamento/raccolta” delle richieste e dei relativi seguiti informativi, in costante relazione con i Ministeri competenti. La richiesta al Governo di fornire dati e informazioni, avanzata da una Commissione parlamentare a norma dell'articolo 79, comma 5, del regolamento della Camera, è comunicata immediatamente al Ministro per i rapporti con il Parlamento e il Dipartimento provvede ad individuare il Ministero o i Ministeri competenti *ratione materiae* a fornire i dati e le informazioni necessarie, sotto forma di relazioni²⁹⁰. Il Ministero, predisposta la relazione, la trasmette al DRP, ai fini del successivo inoltro, da parte del Ministro

²⁸⁹ G. SAVINI, S. DONDI, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, spunti ricostruttivi e prospettive di evoluzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, n. 2, pp. 340-341.

²⁹⁰ Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 aprile 1998, prot. 221/P, relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa.

per i rapporti con il Parlamento, all'organo parlamentare che ha richiesto le informazioni e i dati. In questa tipologia di attività si apprezza la centralità del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento nel circuito informativo Parlamento-Governo descritto *supra*.

Quanto al Servizio II dell'Ufficio II, invece, esso supporta la relazione Parlamento-Governo nell'ambito delle attività non legislative. Il Servizio, infatti, provvede alla trasmissione al Parlamento, per il parere, degli schemi di atti normativi e di altri provvedimenti, di relazioni previste dalla legge e di altri documenti, nonché delle proposte di nomina governativa di competenza del Consiglio dei ministri, ed inoltre si occupa della verifica della presentazione da parte delle Amministrazioni di relazioni e documenti previsti da disposizioni di legge. Nello svolgimento di tali attività, il DRP svolge, dunque, una funzione "notarile", di coordinamento e monitoraggio rispetto a obblighi informativi prescritti dalla legge, affinché il Governo (nel suo *plenum*) non sia messo in mora o sanzionato politicamente dal Parlamento. In concreto, questa attività si esplica attraverso l'invio, ai Gabinetti dei Ministeri competenti, di promemoria o richiami alla predisposizione e invio di documenti e relazioni, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente.

3.3 L'elaborazione delle informazioni nelle strutture ministeriali

Il principale centro di elaborazione dei dati e delle informazioni, per conto del Governo, nei riguardi del Parlamento, è costituito dai Ministeri e, in particolare, dalle rispettive articolazioni interne. Come avvenga tale elaborazione dipende perlopiù dall'organizzazione di ciascun Ministero, sia sul piano formale che sostanziale, ma anche dal metodo di lavoro (eventualmente) voluto dal Ministro.

In termini generali, l'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fissa due possibili soluzioni organizzative per i Ministeri: quella per dipartimenti e quella con il segretario generale. Nel primo caso, i dipartimenti sono le strutture di primo livello e ad essi spettano «compiti finali concernenti grandi aree di materie

omogenee e i relativi compiti strumentali» (compresi quelli di indirizzo, coordinamento, organizzazione e gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali). Da ciascun dipartimento dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso, sotto la guida di un capo dipartimento che svolge compiti di direzione, coordinamento e controllo, e che risponde direttamente al Ministro. Nel caso, invece, di un Ministero con segretario generale, gli uffici di livello dirigenziale generale costituiscono le strutture di primo livello, e il loro coordinamento è affidato, per l'appunto, al segretario generale, il quale risponde direttamente al Ministro. Indipendentemente dalla soluzione organizzativa adottata, alle dirette dipendenze del Ministro operano gli Uffici di diretta collaborazione (che costituiscono un unico centro di responsabilità amministrativa), diretti e coordinati dal Capo di gabinetto, a cui spetta il compito di adottare ogni iniziativa atta a favorire il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Ministro, assicurando il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività di gestione del Ministero, ferma restando la distinzione tra le due²⁹¹.

Come già detto in precedenza, la richiesta di informazioni può essere veicolata direttamente al Ministero (ad esempio, dal presidente della Commissione), di norma nella forma di una lettera indirizzata al Ministro. In alternativa, la richiesta può essere indirizzata al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento che, come visto, “smista” la richiesta, inoltrandola agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro: attraverso una missiva generalmente rivolta all’Ufficio di gabinetto, in altri casi indirizzata al Capo di gabinetto o al Capo dell’ufficio legislativo (più raramente, e nei casi di richieste più tecniche, al Capo della segreteria tecnica, se previsto dal regolamento di organizzazione del Ministero).

Di norma, la richiesta viene “gestita” dal Gabinetto, con l’individuazione di un soggetto (che abbiamo definito come una sorta di “responsabile unico”) incaricato

²⁹¹ Principio di distinzione sancito dall’articolo 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per una disamina multidisciplinare del tema: M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell’organizzazione della P.A.*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2019, n. 1, pp. 97-120.

– dall’Autorità politica o dal vertice dell’ufficio (capo di gabinetto, capo dell’ufficio legislativo) – di raccogliere ogni informazione utile ad elaborare una risposta che sia: esaustiva nel contenuto, chiara nella forma, conforme alla richiesta, coerente con l’indirizzo politico. Quest’ultimo è il punto più controverso e più difficile da sviluppare. L’esaustività e la completezza delle informazioni fornite, infatti, possono talvolta evidenziare delle responsabilità o delle incongruenze nell’indirizzo politico che non possono, comprensibilmente, essere veicolate all’esterno. Ne discende la necessità che l’elaborazione, all’interno della struttura ministeriale, di qualunque risposta ad una richiesta di informazioni proveniente dal Parlamento, sia comunque vagliata dal vertice dell’Ufficio (legislativo, gabinetto, segreteria tecnica) cui è intestato il procedimento o dal Ministro stesso nei casi politicamente più rilevanti. Il vaglio è finalizzato a verificare che la risposta, elaborata dal “responsabile unico”, rispetti quanto più possibile i criteri anzidetti, senza tuttavia esporre il Ministro (o il Ministero) a responsabilità che possano adombrarne la figura o l’azione politica.

Per confezionare una risposta siffatta, il “responsabile unico” si rivolge (formalmente o informalmente) ad ogni soggetto – perlopiù interno, ma talvolta anche esterno all’amministrazione – che possa fornirgli degli elementi utili. L’interlocutore “naturale” cui ci si rivolge è la direzione generale del Ministero ritenuta competente in materia. È poi compito del direttore generale investire gli uffici dirigenziali di livello non generale a lui sottoposti affinché questi forniscano degli elementi. Non sempre le informazioni richieste dal Parlamento sono a disposizione delle strutture ministeriali, soprattutto quando si tratta di questioni che riguardano l’attività di società (controllate o vigilate dal Ministero) o nel caso di procedimenti incardinati presso altri enti (generalmente quelli territoriali: regioni, città metropolitane, province, comuni). Ciononostante, per non venire meno al proprio dovere informativo, è la stessa struttura ministeriale a farsi carico del reperimento di dati e informazioni da questi soggetti “terzi”, con le modalità di un endoprocedimento istruttorio. Alla medesima struttura ministeriale spetta, poi, l’onere di verificare le informazioni reperite, purché disponga degli strumenti per farlo, altrimenti può solo affidarsi alla buona fede del soggetto terzo interpellato.

Reperate tutte le informazioni, la struttura ministeriale elabora una prima risposta che viene inoltrata al “responsabile unico” individuato in origine. Questi, se nel frattempo ha raccolto ulteriori dati attraverso altri canali, integra tutte le informazioni in suo possesso in un unico documento, che sottopone al vertice del suo Ufficio, salvo che quest’ultimo non abbia deciso di seguire direttamente la richiesta conoscitiva giunta dal Parlamento. Il vertice dell’Ufficio – come detto – verifica, nei termini descritti, la risposta predisposta, e può integrarla o modificarla per valorizzarne (o attenuarne) i profili politicamente rilevanti. Ove lo ritenga necessario, o nel caso di questioni veicolate (direttamente o indirettamente) al Ministro, informa quest’ultimo circa gli esiti dell’istruttoria condotta e della risposta elaborata, sottoponendogliela e discutendola nel merito.

Nella prassi più recente, il ricorso alla richiesta di informazioni al Governo, come delineato dai regolamenti parlamentari, si è attenuato significativamente. Per avere informazioni e dati dal Governo, invero, i parlamentari preferiscono utilizzare altri canali: quello degli atti di sindacato ispettivo, ad esempio, più immediatamente spendibile sul piano mediatico e che consente al proponente di evidenziare eventuali seguiti o responsabilità del soggetto interrogato. Volendo rimanere nell’ambito degli strumenti conoscitivi, lo strumento privilegiato rimane quello dell’audizione del Ministro, anche perché permette ai singoli membri della Commissione di interagire direttamente con la stessa Autorità politica.

La preparazione di un’audizione del Ministro in Commissione, sia quella – tipica dell’inizio di ogni Governo appena insediato – di taglio generale con l’illustrazione delle c.d. “linee programmatiche”, sia quella relativa ad un fatto specifico, richiesta da una Commissione parlamentare in sede di Ufficio di presidenza, segue un processo analogo a quello descritto fin qui. Non vi è, in questo caso, l’intermediazione del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento (se non, ad esempio, per la successiva divulgazione ai commissari di materiale presentato durante l’audizione), e l’interlocuzione, anche ai fini organizzativi, avviene direttamente tra gli uffici della Commissione dove deve tenersi l’audizione e gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Data la rilevanza, anche esterna, del momento conoscitivo, la raccolta delle informazioni e degli elementi da

rappresentare in audizione è effettuata direttamente dal vertice dell'Ufficio di diretta collaborazione incaricato (di norma, il Capo dell'ufficio legislativo o il Capo della segreteria tecnica). Quest'ultimo mette insieme le informazioni ricevute e ne ricava un prodotto quanto più coerente internamente, e in grado di soddisfare le legittime aspettative dei membri della Commissione che, soprattutto su questioni specifiche, si attendono delle risposte puntuali e circostanziate. Prima dell'audizione vera e propria, è effettuato un vero e proprio *labor limae* che sovente coinvolge anche gli altri Uffici di diretta collaborazione (in particolare, il Capo di gabinetto) e, in un secondo momento, anche lo stesso Ministro. In verità, il testo elaborato all'interno del Ministero è un canovaccio ad uso del Ministro, il quale può, a sua discrezione, attenersi o discostarsi nel corso dell'audizione, anche in relazione all'andamento della seduta di Commissione e al comportamento dei singoli membri (in particolare quelli appartenenti all'opposizione).

Nel corso dell'audizione, come detto, i commissari possono porre delle domande al Ministro, il quale ha facoltà di replicare immediatamente in maniera dettagliata o rinviare ad altra seduta. Analogo schema si propone nel caso delle dichiarazioni programmatiche, nelle quali, però, il Ministro può – nei limiti di quanto concesso dal Presidente della Commissione e purché ciò non ne pregiudichi l'andamento – consultare i collaboratori e membri dello staff presenti in Commissione (ad es. il Capo di gabinetto, il Capo dell'ufficio legislativo, il Consigliere politico). Ciò avviene in deroga al generale divieto di ingresso degli estranei nelle aule parlamentari, sancito dai regolamenti, e su espressa autorizzazione del Presidente della Commissione, che dà notizia della presenza di soggetti terzi in apertura della seduta.

Quando ad essere chiamati in audizione (informale) sono soggetti diversi dal Ministro ma funzionalmente dipendenti dal Ministero (ad es. un corpo militare) o da quest'ultimo vigilati o controllati (ad es. società a partecipazione pubblica), tali soggetti sono tenuti ad informare il Ministero della convocazione e, in via generale, anche delle informazioni che intendano rendere dinanzi alla Commissione parlamentare. Ferma restando l'autonomia di ogni soggetto, l'obiettivo del confronto preventivo è definire una linea che sia quanto più coerente con l'indirizzo

politico, per evitare palesi contraddizioni che possano poi esporre negativamente il Ministro (e il Ministero) e inficiare il rapporto di dipendenza funzionale.

Nel caso, infine, delle comunicazioni o dell'informativa, la predisposizione di un testo per il Ministro avviene con le stesse modalità dell'audizione, mentre l'organizzazione e il coordinamento logistico sono a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento che, in contatto con gli uffici della Camera (o del Senato), da una parte, e gli uffici del Ministero, dall'altra, garantisce la tempestiva presenza del Governo.

La scelta dei contenuti delle audizioni o delle comunicazioni – come può facilmente evincersi – è, in buona sostanza, altamente discrezionale, dal momento che il vaglio definitivo è sempre e comunque affidato all'Autorità politica o ai suoi più stretti collaboratori, proprio in virtù del rapporto fiduciario sotteso. Ciò avviene, sovente, a scapito della completezza delle informazioni “consegnate” al Parlamento, che pertanto sconta una generale posizione di asimmetria informativa. Asimmetria che però il Parlamento può compensare attraverso il ricorso ad altri canali informativi, primo fra tutti quello delle Amministrazioni parlamentari, tra i compiti delle quali vi è proprio l'analisi e la verifica dei dati e delle informazioni fornite dal Governo nelle diverse sedi, con modalità che – mutuando un termine giornalistico – potremmo definire di *fact-checking*. Vi sono, tuttavia, alcune circostanze nelle quali l'asimmetria informativa è più accentuata e difficile da colmare, non disponendo i singoli parlamentari o la stessa Amministrazione parlamentare di alternative al canale informativo governativo. Uno dei casi tipici, come si avrà modo di vedere nel prossimo capitolo, è quello dei procedimenti finanziari, in particolare nella fase dell'istruttoria legislativa, ove i dati sono appannaggio pressoché esclusivo del Ministero dell'economia e delle finanze e, in particolare, della Ragioneria generale dello Stato.

4.1 Il coordinamento europeo delle politiche di bilancio

Uno degli ambiti dell'attività parlamentare in cui, più di ogni altro, assume rilievo l'attività conoscitiva è quello finanziario. Del resto, nel compimento di scelte finanziariamente rilevanti si concreta quel sistema di *checks and balances* proprio della forma di Governo parlamentare, che trae storicamente la sua origine (anche) dalle rivendicazioni sul controllo dei poteri fiscali (prima) e della spesa pubblica (dopo)²⁹². Così, «il diritto delle assemblee rappresentative in ordine al consenso per l'imposizione dei tributi e per l'erogazione delle spese pubbliche si è affermato in tutti gli ordinamenti contemporanei retti a regime rappresentativo, di cui il diritto stesso costituisce uno dei fondamenti»²⁹³. Un diritto acquisito dai parlamenti «in posizione dialettica con le corone, prima, e con i governi, poi»²⁹⁴, codificato dalle costituzioni degli Stati moderni²⁹⁵.

²⁹² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 165 ss., è esaustivo sul punto: «La competenza finanziaria dei Parlamenti fu la prima ad affermarsi, precedendo quella legislativa, che anzi da essa trasse, almeno in parte, origine».

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 9.

²⁹⁵ La letteratura sull'origine e la storia del "diritto del bilancio" è assai vasta. Per una ricostruzione completa e al tempo stesso sintetica sotto i profili politico, giuridico-costituzionale ed economico, v. L. DI RENZO LETIZIA, *Il bilancio dello Stato nella disciplina della nuova legge 5 agosto 1978, n. 468*, Milano, 1979, pp. 7-20, e la bibliografia ivi citata. Sull'evoluzione storica dell'istituto del bilancio: G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, p. 6 ss. Sul legame (storico) fra principio dell'autoimposizione e approvazione parlamentare del bilancio, cfr. G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, in *Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche*. - Vol. I, Milano, 1880, p. 261 ss.; G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, p. 11 ss.; C. CHIMENTI, F. COEN, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963. Sul principio dell'autoimposizione in genere: S. BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, 1957.

Oggi, ogniqualvolta è chiamato a compiere scelte finanziariamente rilevanti, il Parlamento è tenuto a rispettare alcuni vincoli, e ciò presuppone l'acquisizione di dati ed informazioni, perlopiù finalizzata a rendere la decisione che si intende assumere coerente con tali vincoli. Per ben comprendere il contesto in cui il Parlamento compie scelte finanziarie, e acquisisce informazioni a tal fine, è bene richiamare brevemente i vincoli derivanti dal processo di integrazione europea, che nella fissazione di regole comuni sulla finanza pubblica ha avuto uno dei suoi momenti cruciali (e più discussi)²⁹⁶.

Contrariamente a quello che si può ritenere, quello dell'Unione europea è un contributo tutt'altro che recente: esso è cominciato, infatti, con il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992 dai 12 Stati membri dell'allora Comunità europea. Fu proprio in quella sede che si stabilì²⁹⁷ che il rapporto deficit/PIL²⁹⁸ dovesse essere inferiore al 3%, e che il rapporto debito/PIL dovesse essere inferiore al 60%, con obbligo di avvicinamento ad una velocità sufficiente.^[11] Queste due regole, per l'appunto note come “criteri di Maastricht”, hanno avuto – da allora – un “discreto” successo, assurgendo al rango di veri e propri dogmi in tema di finanza pubblica degli Stati membri. Non a caso esse hanno trovato una significativa conferma nel *Patto di stabilità e crescita* (PSC) del 1997, che ha specificato l'impegno per gli Stati membri a raggiungere una situazione di bilancio a medio-termine comportante un saldo positivo o vicino al pareggio²⁹⁹.

²⁹⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina europea di bilancio si rimanda a J. MORTENSEN, *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, EPS Working Document, n. 381, 2013; oppure a F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 397 ss.

²⁹⁷ La disposizione di riferimento è l'art. 104 C del Trattato sull'Unione europea, che richiama esplicitamente il relativo protocollo (n. 12) sulla Procedura per i disavanzi eccessivi.

²⁹⁸ Questo è il c.d. *indebitamento netto*, cioè la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

²⁹⁹ Così dispone l'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche

I “criteri di Maastricht” hanno suscitato non poche perplessità circa la loro duttilità, così determinando l’avvio di un dibattito sull’opportunità di rendere più flessibili le regole definite dal PSC, culminato con le modifiche (c.d. *two pack*³⁰⁰) approvate dal Consiglio europeo nel 2005. In particolare, sono stati introdotti due concetti chiave, tra loro connessi, destinati ad incidere profondamente sui margini di manovra concessi agli Stati membri. Il primo di questi concetti è il *saldo strutturale*, cioè il saldo di bilancio pubblico depurato degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*³⁰¹; il secondo concetto è l’Obiettivo di Medio Termine (OMT), variabile da paese a paese e corrispondente ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% del PIL come prescritto dal Trattato di Maastricht.

L’impianto regolatorio fissato in sede europea ha mostrato tutta la sua inefficienza con la crisi dei debiti sovrani³⁰², la quale ha costituito un punto di rottura rispetto alle gestioni finanziarie fino ad allora realizzate, avendo obbligato l’Unione europea «ad elaborare una complessa strategia volta al rafforzamento degli strumenti e delle procedure di *governance*»³⁰³, con importanti riflessi sulle

³⁰⁰ Regolamenti (CE) n. 1056/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005.

³⁰¹ Questa previsione è (tuttora) oggetto di grande dibattito fra gli addetti ai lavori, perché la componente ciclica è il risultato del prodotto tra l’*output gap* (cioè la differenza fra PIL effettivo e PIL potenziale) e la sensitività del saldo di bilancio alla crescita economica, laddove però il calcolo del PIL potenziale presenterebbe – a detta di alcuni interpreti – talune criticità. Sul punto, v. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (UPB), *La stima del PIL potenziale e dell’output gap: analisi di alcune criticità*, Nota n°1, 2015, reperibile *online*.

³⁰² Come scrive sinteticamente C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 102, «i vincoli imposti e le procedure previste nel PSC, depotenziati nel 2005 per motivi politici, quando sottoposti allo *stress test* della crisi economica hanno dimostrato di non essere riusciti a sortire quell’effetto di stabilizzazione sui conti pubblici degli Stati membri per cui erano stati ideati, innescando la reazione delle istituzioni europee».

³⁰³ Così G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, p. 74, al quale si rimanda – in generale – per una puntuale ricostruzione delle risposte europee alla crisi, su cui la letteratura è comunque assai copiosa. In questa sede si possono citare, a titolo di esempio: G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance*

discipline contabili dei vari Stati membri. Una *governance* perlopiù informata al metodo della programmazione, articolata lungo quattro direttrici fondamentali³⁰⁴: il *semestre europeo*; la sorveglianza multilaterale³⁰⁵; l'armonizzazione delle regole di contabilità e di programmazione finanziaria degli Stati membri; il meccanismo europeo per la gestione delle crisi economico-finanziarie³⁰⁶.

La più rilevante novità introdotta in ambito europeo è, senza dubbio, il *semestre europeo*³⁰⁷, che ha sancito l'inizio di un nuovo ciclo di procedure (definite temporalmente) per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Tale ciclo ha "diviso in due" la decisione annuale di finanza pubblica compiuta da ciascun Stato membro: il primo semestre dell'anno è quello c.d. *europeo*, nel corso del quale le istituzioni nazionali e quelle europee instaurano una discussione preventiva sui principali interventi in ambito economico-finanziario; il secondo semestre è quello c.d. *nazionale*, nel corso del quale ciascun Stato membro – alla luce del dialogo avuto con le istituzioni europee, ed in forza delle indicazioni da quest'ultime fornite – elabora il bilancio e le relative misure di politica

economica europea, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383 ss.; C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, p. 318 ss.; R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 22; F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative paradoxes and constitutional changes*, Oxford, 2016, pp. 2-9.

³⁰⁴ G. RIVOSECCHI, *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, n. 1, p. 2.

³⁰⁵ Sorveglianza già prevista dal *Patto di stabilità e crescita* (Regolamento n. 1466/1997), nella parte c.d. *preventiva*, e ulteriormente ampliata e potenziata con le modifiche apportate prima con il Regolamento UE n. 1175/2011 e poi con il Regolamento UE n. 473/2013.

³⁰⁶ Gestione delle crisi a partire dal 2013 affidata al *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), a cui hanno dato vita i 17 paesi dell'Eurozona mediante la sottoscrizione del Trattato istitutivo fatto l'11 luglio 2011; l'Italia ha ratificato il trattato con la legge 23 luglio 2011, n. 116. Il MES concede sostegno finanziario (mediante prestiti) ai paesi dell'area euro che ne facciano richiesta e previa verifica di solvibilità degli stessi richiedenti.

³⁰⁷ Istituito con la delibera del Consiglio Economia e finanza (ECOFIN) del 7 settembre 2010, ed operativo a decorrere dal 1° gennaio 2011.

economica. Il punto di forza di tale sistema sta nella precisa scansione temporale apprestata per la fase *europea* della programmazione, secondo la quale:

- a) nel mese di *gennaio*, la Commissione europea presenta al Parlamento europeo l'indagine annuale sulla crescita;
- b) nei mesi di *febbraio* e *marzo*, il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello europeo e a livello degli Stati membri;
- c) entro *metà aprile*, gli Stati membri sottopongono contestualmente i *Piani nazionali di riforma* ed i *Piani di stabilità e convergenza*, tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- d) nel mese di *giugno*, la Commissione europea – sulla base dei *Piani nazionali di riforma* e dei *Piani di stabilità e convergenza* – elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio indirizzate ai singoli Stati membri;
- e) entro il mese di *luglio*, il Consiglio economia e finanza (ECOFIN) e, per la parte di sua competenza, il Consiglio occupazioni e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche alla luce degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

In questo modo, la finanza pubblica degli Stati membri è stata attratta «in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici posti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, ma anche sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici»³⁰⁸. Una “attrazione” che ha reso necessario un adeguamento della legge di contabilità (n. 196 del 2009), con precise modifiche al ciclo delle decisioni di bilancio (alla luce del semestre europeo, per l'appunto), e con nuove disposizioni atte a coinvolgere il Parlamento, attraverso le Commissioni

³⁰⁸ G. RIVOSECCHI, *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit., p. 3.

parlamentari, nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle istituzioni europee.

Così, con riferimento al ciclo decisionale, è stato introdotto il *Documento di economia e finanza* (DEF), da presentarsi alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno. Il DEF assurge a «perno della programmazione economico-finanziaria», contenendo i due documenti da sottoporre all'esame delle istituzioni europee: il *Programma di stabilità* e il *Programma nazionale di riforma*. Nel primo documento, il Governo deve indicare gli obiettivi di politica economica, il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica e gli obiettivi del conto delle amministrazioni pubbliche, nonché l'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, alla luce di eventuali scostamenti verificatisi. Nel secondo documento, il Governo deve invece indicare le principali riforme da attuare (con relativi tempi di attuazione ed effetti su crescita, competitività e occupazione), oltreché lo stato di avanzamento delle riforme già avviate. Un sistema così articolato consente di comprendere appieno la *ratio* sottostante al semestre europeo: legare la salvaguardia dei conti pubblici allo sviluppo dell'economia³⁰⁹. La relativa *Nota di aggiornamento al DEF* dev'essere presentata entro il 27 settembre di ogni anno e deve incorporare le raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee nel mese di giugno: in questo modo, la *Nota di aggiornamento* diventa uno strumento necessario, anche in ragione del fatto che ad essa è affidata l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale³¹⁰. Una ulteriore scadenza (20 ottobre di ogni anno) è infine fissata per la presentazione, alle Camere, del disegno di legge di bilancio.

Nel 2011, il *set* normativo-regolatorio predisposto a livello europeo è stato ulteriormente rafforzato: il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo,

³⁰⁹ Così D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 2, p. 388.

³¹⁰ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, VII ed., Bari, 2018, pp. 210-212.

infatti, hanno approvato cinque regolamenti e una direttiva (c.d. *six pack*³¹¹), con essi inaugurando la “nuova” *governance* economica europea, che ha segnato un «ritorno allo “spirito” di Maastricht»³¹², sia in termini di obiettivi da raggiungere, che di minore flessibilità concessa agli Stati membri. Con il *six pack* si è innanzitutto intervenuto sul *Patto di stabilità e crescita*, introducendo due regole particolarmente stringenti sul piano economico-contabile: la prima sulla spesa pubblica, la cui crescita è sottoposta ad un limite massimo, così da agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT); e la seconda sul debito, che fissa il tasso di riduzione (pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi) per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto alla soglia del 60%.

Tutte le regole fiscali delineate dal *Patto di stabilità e crescita* sono state cristallizzate nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (TSCG), meglio noto come *Fiscal Compact* o “patto di bilancio”³¹³. Rispetto al *framework* normativo preesistente alla sua

³¹¹ Regolamenti nn. 1173, 1174, 1175, 1176, 1177 del 16 novembre 2011; Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011.

³¹² In questi termini R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, cit., p. 2. Vale qui la pena di richiamare l'utile precisazione fatta da E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2012, n. 1, pp. 322-323, nota n. 20: «The expression “European governance” is here proposed as to define the complex and multilevel set of rules and measures adopted within the context of the European Union, usually approved by the EU institutions themselves (in particular by the European Council), but most often external to the EU legal order, and therefore characterised by an intergovernmental nature which attributes them to the category of international norms. Due to these reasons, the concept can't be mistaken for the notion of EU economic constitution».

³¹³ Il *Fiscal compact*, sottoscritto nel marzo 2012 da 25 Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, ha la forma di un trattato intergovernativo. L'opposizione del Regno Unito e della Repubblica Ceca ha reso impraticabile la strada della revisione del Trattato, che richiede il consenso di tutti gli Stati membri; pertanto, si è reso necessario il ricorso ad uno strumento di diritto internazionale, esterno al diritto dell'Unione, con la conseguenza – da un lato – che esso risulta formalmente più rigido, richiedendosi, per la sua modifica, il consenso di tutti i contraenti, e – dall'altro – che esso ha, in

stipulazione, il *Fiscal Compact* conferma l'impegno al pareggio di bilancio per gli stati contraenti e conferma i parametri stabiliti nel *two-pack* (2005) per l'avvicinamento del saldo strutturale annuo all'obiettivo di medio-termine (c.d. *regola del pareggio di bilancio*). In caso di “deviazioni significative” dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso – ammesse solo in “circostanze eccezionali”, cioè «eventi inconsueti [...] che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria [...] oppure periodi di grave recessione economica –, è prevista l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione, la cui istituzione è affidata agli Stati membri, sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea.

La vera novità del *Fiscal Compact*, che ne ha determinato la sua indubbia notorietà, consiste nella previsione per cui la *regola del pareggio di bilancio* dev'essere attuata negli Stati membri, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». *Summatim*, il Trattato ha imposto agli Stati contraenti la *costituzionalizzazione* della regola del pareggio di bilancio, o – perlomeno – il suo inserimento negli ordinamenti mediante fonti parimenti cogenti³¹⁴. Il Trattato, inoltre, attribuisce il compito di vigilare sull'effettivo recepimento di questa regola tanto alla Commissione europea, quanto alla Corte di giustizia dell'Unione europea³¹⁵. Quest'ultima, in particolare, è chiamata ad

linea di principio, una portata giuridica più debole, non potendo prevedere disposizioni che limitino l'esercizio della sovranità degli Stati aderenti.

³¹⁴ Come annotato da F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 2, p. 436, «per la prima volta un trattato europeo impone agli stati membri l'utilizzo di una specifica fonte di diritto interno per la trasposizione di un'obbligazione comunitaria, ovvero la fonte costituzionale (sebbene venga anche ammesso l'utilizzo di fonti infra-costituzionali, purché supra-legislative, in quegli ordinamenti nei quali la via di una modifica costituzionale non sia percorribile)».

³¹⁵ Art. 8 del Trattato: «La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo

intervenire «non [sul]l'osservanza delle regole sostanziali, che continuano ad avere un rilievo eminentemente politico, quanto piuttosto [sul] recepimento di tali regole (o meglio di quella relativa alla posizione di bilancio) negli ordinamenti nazionali»³¹⁶.

Come noto, l'inserimento nell'ordinamento italiano della regola del pareggio di bilancio, sancita dal *Fiscal Compact*, è stato realizzato con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e la relativa legge di attuazione 24 dicembre 2012, n. 243³¹⁷. Con la riforma costituzionale del 2012 è stato riscritto l'articolo 81 della Costituzione, introducendo – per l'appunto – il riferimento all'equilibrio tra le entrate e le spese» (primo comma), assistito dall'obbligo di copertura delle leggi

3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia». La mancata esecuzione della sentenza della Corte di giustizia può comportare l'imposizione di sanzioni finanziarie, nella misura di «una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,01% del suo prodotto interno lordo».

³¹⁶ A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Relazione al Convegno su “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale”, Lecce, 14-15 settembre 2012, p. 3, reperibile *online*.

³¹⁷ Sul tema la bibliografia è assai copiosa; *ex plurimis* cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012, p. 3; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 131; D. MORGANTE, *La Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 14, p. 6 ss.; M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 6, p. 12 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, p. 59; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, p. 7.

di spesa (terzo comma), e dal divieto di ricorso all'indebitamento (secondo comma), se non al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e – previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti – al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali).

Da ultimo, occorre richiamare l'introduzione³¹⁸, per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, del *calendario comune di bilancio*, che riproduce la scansione temporale del semestre europeo con una, importante, novità. Quest'ultima consiste nell'obbligo, per gli Stati membri, di presentare alle istituzioni europee, entro il 15 ottobre di ogni anno, il «progetto di bilancio dell'amministrazione centrale per l'anno successivo», ed il «progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo»³¹⁹. La Commissione europea è pertanto chiamata ad adottare, entro il 30 novembre, un parere sul documento programmatico di bilancio, al fine di valutare la sua compatibilità con i criteri indicati dal *Patto di stabilità e crescita* e con le raccomandazioni sulle politiche di bilancio. Nel caso in cui la valutazione abbia esito negativo, la Commissione può chiedere di apportare delle modifiche al documento, non sussistendo, tuttavia, in capo agli Stati membri, un obbligo di adeguamento³²⁰. In questo modo, la Commissione europea ha ampliato la sua sfera di influenza, non più circoscritta al semestre europeo, ma ora pienamente operante

³¹⁸ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

³¹⁹ L'art. 6, par. 2, del Regolamento (UE) n. 473 del 2013, descrive in maniera precisa le informazioni che devono essere contenute dal progetto di documento programmatico di bilancio.

³²⁰ Questo alla luce di quanto affermato dalla Commissione europea (Memo/13/196), la quale, all'eventuale inosservanza da parte di uno Stato membro delle raccomandazioni formulate dalla stessa Commissione, sembra attribuire un mero valore probatorio, nell'ambito – ad esempio – di una eventuale procedura per disavanzi eccessivi. Infatti: «if the Commission flags in its opinion that a draft budget is not in line with its SGP obligations but the Member State in question does not take measures to correct it, this early flagging by the Commission can be used later to form *part of the evidence* in deciding, for instance, whether to place the Member State in EDP if its deficit or debt is not consistent with SGP rules» (cors. agg.).

anche nel semestre nazionale del ciclo di bilancio degli Stati membri, con la conseguenza di intervenire durante l'iter di approvazione parlamentare dei bilanci.

4.2 Istruttoria legislativa e istruttoria finanziaria

Ricostruito il contesto di vincoli «euro-nazionali»³²¹ in cui il Parlamento è chiamato ad assumere le decisioni finanziarie in rapporto dialettico con il Governo³²², vediamo ora come l'attività conoscitiva dello stesso Parlamento si innesta nei procedimenti finanziari. Cominciamo con quelle decisioni finanziarie assunte nell'esercizio dell'attività legislativa, in cui l'istruttoria legislativa si accompagna, sovente compenetrandosi, con l'istruttoria finanziaria, ovverosia lo specifico esame dei profili finanziari dei disegni di legge. Quello dell'istruttoria finanziaria è, infatti, un modello procedurale che ha anticipato e ispirato quello

³²¹ Utilizzando l'ormai celebre definizione di A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, p. 4 ss., secondo il quale il sistema parlamentare euro-nazionale è da intendersi come un «insieme di assemblee elettive autonome ma interdipendenti per il fine comune di assicurare – con attività di controllo-influenza sui poteri di Governo – il valore della democrazia ad ogni livello dell'ordinamento dell'Unione». Gli «elementi di connessione sistemica» sono cinque: la cittadinanza duale (quella dell'Unione che si aggiunge a quella nazionale, ex art. 9 TUE); il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel processo di adesione di nuovi Stati all'Unione; il potere costituente (riconosciuto al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali) nella revisione dei trattati; le procedure a garanzia del principio di attribuzione; la funzione latamente di controllo sugli atti dell'Unione. Per approfondimenti sul sistema parlamentare euro-nazionale v. i diversi contributi contenuti in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014.

³²² Di «codeterminazione dell'indirizzo della spesa» parla G. RIVOSECCHI, *Forma di Governo e «funzione finanziaria» del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G. DI GASPARÈ (a cura di), *Walter Bagehot e la costituzione inglese*, Atti del seminario di studio Roma 14 dicembre, Milano, 1998, p. 126-127

dell'istruttoria legislativa³²³, codificato – come si è visto – nel 1997. Prima di esaminare tale modello nel dettaglio, occorre distinguere preliminarmente l'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio annuale, che avviene nella c.d. *sessione di bilancio*, dall'esame di ogni altro provvedimento di spesa.

La sessione di bilancio – cioè quel periodo di tempo, normalmente coincidente con gli ultimi due mesi dell'anno, che i regolamenti parlamentari riservano all'esame del disegno di legge di approvazione del bilancio – è stata introdotta nei due rami del Parlamento italiano sulla spinta dei rilevanti interventi fatti dal legislatore sulla disciplina contabile tra il 1978 e il 1988³²⁴. In particolare, il primo regolamento ad accogliere la sessione di bilancio è stato quello della Camera, con le modifiche approvate il 29 settembre 1983, con cui si è inquadrato l'esame del disegno di legge di bilancio nella “sessione parlamentare di bilancio”, della durata di 45 giorni, se in prima lettura, o di 35 giorni, se in seconda lettura. Il rispetto di quest'ultimi termini è garantito: dall'automatico inserimento nel programma, nel calendario e nell'ordine del giorno dei predetti provvedimenti³²⁵; dal meccanismo del contingentamento dei tempi³²⁶; dal divieto di trattazione di altri

³²³ N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., p. 347 ss.

³²⁴ Il riferimento è alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e alla legge 23 agosto 1988, n. 362.

³²⁵ Articoli 23, comma 4-*bis*, e 24, comma 3-*bis*, del regolamento della Camera.

³²⁶ Articolo 24 del regolamento della Camera. Il meccanismo del contingentamento dei tempi attribuisce alla Conferenza dei presidenti di Gruppo, e in mancanza di accordo, al Presidente della Camera, il potere di organizzare la discussione in Assemblea, anche mediante una equilibrata ripartizione dei tempi da riservare a ciascun Gruppo per gli interventi, per l'illustrazione degli emendamenti, e per le dichiarazioni di voto. Questo strumento di programmazione dei lavori è stato introdotto nel regolamento il 28 marzo 1990, grazie al «cavallo di Troia» della sessione di bilancio (secondo l'espressione di M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999, p. 590), nell'ambito della quale era d'uso fin dal 1983.

affari³²⁷. Analoghe disposizioni³²⁸ sono contemplate nel regolamento del Senato, anche a seguito degli interventi di riforma del 1985 e del 1988.

L'istruttoria finanziaria svolta nel corso della sessione di bilancio si caratterizza per una maggiore tipizzazione. Una volta presentato dal Governo il disegno di legge di bilancio entro il termine (ordinatorio³²⁹) del 20 ottobre di ciascun anno, esso è assegnato, dal Presidente della Camera in cui è presentato, alla Commissione bilancio per l'esame generale e alle altre commissioni per le parti di competenza. A dire il vero, prima di tale assegnazione, il Presidente è chiamato ad

³²⁷ Tale divieto è prescritto per l'Assemblea come un blocco delle iniziative legislative di spesa e per la Commissione bilancio dall'articolo 119, commi 4 e 5, del regolamento. Esso non opera nel caso di «deliberazioni relative alla conversione dei decreti-legge, ai progetti di legge collegati alla manovra contenuta nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento nonché quelle concernenti i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee» (articolo 119, comma 4, del regolamento della Camera). Anche il regolamento del Senato, con una formula più succinta, esclude l'applicazione del divieto di trattazione d'altri affari ai «disegni di legge di conversione dei decreti-legge e [a]gli altri disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all'unanimità della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari» (articolo 126, comma 12, del regolamento del Senato).

³²⁸ In particolare: il contingentamento dei tempi era già presente nel testo originario (articolo 55, comma 5, del regolamento del Senato) come regola eventuale, poi divenuta ordinaria; il divieto di trattazione di altri affari è sancito dall'articolo 126, comma 10, del regolamento del Senato., con termini peraltro più stringenti rispetto a quelli dettati dall'omologa disposizione regolamentare della Camera.

³²⁹ Il termine è sì previsto dall'articolo 7, comma 2, della legge di contabilità (30 dicembre 2009, n. 196, ma nella prassi non è mai stato rispettato. Il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2017 è stato presentato il 29 ottobre 2016, in prima lettura, alla Camera dei Deputati; il DDL di bilancio 2018 è stato presentato il 29 ottobre 2017, in prima lettura al Senato; nel 2018 i giorni di ritardo sono stati undici; nel 2019 il DDL di bilancio 2020 è stato presentato il 2 novembre; nel 2020 il DDL di bilancio 2021 è stato addirittura presentato il 18 novembre; nel 2021 la presentazione è avvenuta l'11 novembre; infine, nel 2022– anche per via delle elezioni tenutesi alcune settimane prima – la presentazione del DDL di bilancio 2023 è avvenuta il 29 novembre.

accertare, ed eventualmente stralciare³³⁰, quelle disposizioni del disegno di legge estranee al contenuto proprio della legge di bilancio.

La legge di contabilità³³¹ dispone che la legge di bilancio sia articolata in due sezioni e fissa il loro contenuto. Nella prima sezione è indicato il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare (in termini di competenza e di cassa³³²); le norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione; gli importi dei fondi speciali; le norme volte a contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva; l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego³³³. La seconda sezione, invece, contiene perlopiù

³³⁰ Il potere di stralcio – previsto dagli articoli 120, comma 2, del regolamento della Camera, e 126, comma 3, del regolamento del Senato – è stato introdotto dapprima alla Camera, con la modifica al Regolamento del 29 settembre 1983, e rimodulato con le modifiche del 28 giugno 1989; e in seguito al Senato, con le modifiche al Regolamento apportate nel novembre 1988. Al Senato, il Presidente può altresì stralciare eventuali disposizioni «contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge di bilancio» (articolo 126, comma 4, del regolamento).

³³¹ Articolo 21, comma 1-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³³² Il bilancio di competenza registra l'ammontare delle entrate da accertare e delle spese da impegnare nel corso dell'esercizio, a prescindere dal fatto che l'effettiva riscossione o spesa avvenga nell'esercizio corrente o in seguito. Il bilancio di cassa, invece, registra tutte le entrate e le spese che saranno effettivamente riscosse e pagate nel corso dell'esercizio, indipendentemente dal momento in cui sorge il diritto alla riscossione o l'obbligo al pagamento. La differenza tra le due tipologie di bilancio sta nel criterio di redazione: il bilancio di competenza è redatto secondo un criterio di competenza giuridica, basato su accertamenti e impegni; il bilancio di cassa è redatto secondo un criterio di cassa, basato su incassi e pagamenti. Cfr. A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., p. 191.

³³³ Vi è anche un contenuto "eventuale" della prima sezione del disegno di legge di bilancio costituito da eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi e delle sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale, e dalle norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica. Sul punto, v. R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 6, p. 13.

delle tabelle in cui sono indicate le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, l'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e fabbisogno, nonché le rimodulazioni proposte per i fattori legislativi³³⁴. La seconda sezione – dunque – evidenzia, da un punto di vista strettamente contabile, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione³³⁵. È bene chiarire fin da subito che il Parlamento è chiamato ad esaminare entrambe le sezioni del disegno di legge di bilancio, ma di fatto la sua attenzione si concentra sulla prima sezione, cioè quella costituita da un vero e proprio articolato di disposizioni di entrata o di spesa.

La legge di contabilità stabilisce un ulteriore, importante, vincolo di contenuto: la prima sezione, infatti, non può contenere disposizioni di delega, di carattere ordinamentale, organizzatorio, interventi di natura localistica o microsettoriale, e norme che dispongano la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione³³⁶. Tale vincolo assume assoluto rilievo sia in ordine al vaglio preliminare compiuto dal Presidente della Camera in cui è presentato il disegno di legge di bilancio, sia in ordine all'emendabilità dello stesso disegno di legge. Così, un eventuale emendamento parlamentare alla prima sezione del disegno di legge di bilancio recante, ad esempio, una norma di delega, sarebbe dichiarato inammissibile.

³³⁴ Articolo 21, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Per “oneri inderogabili” si intendono le spese obbligatorie (ad es. stipendi dei dipendenti pubblici); per “fattori legislativi”, si intendono «le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio»; le “spese di adeguamento al fabbisogno”, infine, sono una categoria residuale di spese, quantificate in ragione delle esigenze delle amministrazioni.

³³⁵ Ciò anche in ossequio a quanto disposto dall'articolo 15, comma 3, della 24 dicembre 2012, n. 243, ai sensi del quale «alle previsioni a legislazione vigente, che subiscono le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio, debba essere in ogni caso assicurata autonoma evidenza contabile».

³³⁶ Articolo 21, comma 1-*quinquies*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Una volta superato il vaglio presidenziale, dunque, il disegno di legge di bilancio è assegnato alle Commissioni parlamentari, le quali – compresa la Commissione bilancio – possono svolgere un ciclo di audizioni così da acquisire i necessari elementi conoscitivi. A ben vedere, tale possibilità è prevista espressamente dal solo regolamento della Camera (articolo 119, comma 3), mentre al Senato è realizzata in via di prassi. Il ciclo di audizioni sul disegno di legge di bilancio, che si svolge dinanzi alle commissioni bilancio di Camera e Senato in sede congiunta, si è sostanzialmente tipizzato: ogni anno, infatti, vengono in primo luogo auditi il Ministro dell'economia e delle finanze, un rappresentante della Banca d'Italia (solitamente il Capo del Servizio Struttura economica), uno della Corte dei conti (di norma, il Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo), il presidente dell'ISTAT, quello del CNEL e quello dell'Ufficio parlamentare di bilancio. In questa prima fase conoscitiva il Ministro dell'economia illustra i punti salienti del disegno di legge di bilancio e, più in generale, della manovra riferita al triennio successivo, mentre gli altri forniscono dati e informazioni – ciascuno per competenza – atti a comprovare o confutare quanto prospettato dal Governo nel disegno di legge di bilancio. È un momento conoscitivo molto importante per i singoli parlamentari, soprattutto se appartenenti all'opposizione, perché consente loro di verificare e ponderare il set informativo elaborato dal Governo e di acquisire elementi per costruire il loro “discorso politico”. La seconda fase di audizioni è invece dedicata alle sigle sindacali, alle associazioni di categoria e a tutti quei gruppi di interesse che i membri della Commissione bilancio ritengono utile audire, per trarne soprattutto eventuali proposte di modifica o integrazione del testo, che sovente vengono depositate, unitamente alle memorie scritte.

Nell'ambito dell'esame del disegno di legge di bilancio, due importanti fonti di informazioni sono la *relazione illustrativa*, in cui è descritto sinteticamente il contenuto di ciascuna disposizione, e soprattutto la *relazione tecnica* (RT) che correda entrambe le sezioni del disegno di legge. Nella RT sono quantificati gli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione contenuta nella prima sezione, e sono indicati i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni di entrata e di

spesa (a legislazione vigente) contenute nella seconda sezione. E non è tutto: nella *relazione tecnica* devono essere poi riportate informazioni circa la coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici contenuti nella Nota di aggiornamento al DEF. Solo così, infatti, è possibile verificare il rispetto dell'”equilibrio di bilancio”, che corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici³³⁷. Al disegno di legge di bilancio è poi allegata una *nota tecnico-illustrativa*, che svolge una funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per questo è aggiornata al passaggio da un ramo all'altro del Parlamento.

Perché la *relazione tecnica* è così importante? Perché in essa si dà conto dell'impatto finanziario (positivo, negativo o neutro) di ciascuna disposizione, ed è analiticamente descritta la sequenza logica sottesa alla valutazione degli effetti stimati. In particolare, la relazione deve indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli (eventuali) oneri, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare. Attraverso la relazione tecnica, inoltre, il singolo parlamentare acquisisce dati e informazioni che gli consentono di elaborare delle proposte emendative, riferite al disegno di legge di bilancio, che siano coerenti con i saldi. La RT allegata al disegno di legge di bilancio è il frutto di un procedimento endogovernativo³³⁸ che su ciascuna disposizione vede coinvolti, dapprima, il Ministero proponente o competente per materia e, in un secondo

³³⁷ Secondo la definizione di cui all'articolo 14, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

³³⁸ N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., pp. 76-78. L'A. evidenzia come trattasi di un rapporto spesso conflittuale: il Ministero competente *ratione materiae* «ha sì il pregio di conoscere bene la realtà su cui il testo andrà ad impattare, ma, al tempo stesso, è interessato ad agevolare il percorso (governativo e parlamentare) del provvedimento in questione, tendendo perciò a sottostimare gli oneri e a sovrastimare le entrate che da esso possano derivare»; mentre, il Ministero dell'economia o la Ragioneria hanno «interesse a che la stima risulta il più possibile veritiera e venga formulata sulla base di una metodologia omogenea tra i diversi Ministeri».

momento, la Ragioneria generale dello stato (RGS) e il Ministero dell'economia e delle finanze. Così – ad esempio – una disposizione, contenuta nel disegno di legge di bilancio, relativa all'introduzione di un credito d'imposta per l'acquisto di automobili con determinate caratteristiche, è assistita da una relazione tecnica elaborata dal Ministero dello sviluppo economico, che dispone dei dati relativi alla platea di potenziali beneficiari, anche in relazione al numero di automobili, con quelle date caratteristiche, disponibili sul mercato nel periodo di efficacia della misura. Alla Ragioneria, in sede di collazione delle proposte da parte di ciascun Ministero e di elaborazione della RT complessiva, spetta il compito di verificare la correttezza dei dati e della quantificazione e, soprattutto, che gli oneri recati siano adeguatamente coperti.

Intorno alla relazione tecnica si incentra il c.d. «ciclo di quantificazione degli oneri»³³⁹, che coinvolge Governo, Parlamento e, successivamente, la Corte dei conti, con l'obiettivo di rendere le disposizioni finanziarie quanto più aderenti alla realtà, soprattutto in termini di impatto³⁴⁰. La legge di contabilità prescrive l'obbligo di relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti discussi dalle Commissioni parlamentari, e il compito di redigere e trasmettere tale relazione alla Commissione bilancio della Camera in cui si svolge l'esame è del Governo³⁴¹. In questa prospettiva, la relazione tecnica è il perno del rapporto tra Parlamento e Governo in ambito finanziario. L'Esecutivo, infatti, è tenuto a trasmettere la RT alle commissioni bilancio nel termine fissato da quest'ultime (e comunque non oltre i trenta giorni dalla richiesta). Si tratta, nella prassi, di un obbligo sempre più spesso disatteso³⁴². Nell'ambito dell'esame del disegno di legge

³³⁹ Il primo ad utilizzare questa espressione è stato P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993, p. 111.

³⁴⁰ N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, cit., p. 66 ss.

³⁴¹ Articolo 17, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁴² Emblematico è il caso del disegno di legge recante "Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche" (XVII legislatura, Atto Camera 1013), per la relazione tecnica del quale si dovette attendere oltre tre anni: P. VICCHIARELLO, G. DE

di bilancio, considerata la mole di emendamenti ad esso riferiti, e considerato che, in concreto, la relazione è elaborata dal Ministero competente e verificata dalla Ragioneria, con sempre maggior frequenza accade che il Governo non è in grado di produrre la RT, nei tempi previsti ovvero in tempo utile per l'esame e l'approvazione parlamentare. È uno di quei casi, forse il più frequente e rilevante, in cui il rapporto informativo Governo-Parlamento si inceppa.

Il tema della relazione tecnica è strettamente connesso all'obbligo di copertura delle disposizioni che comportano nuovi o maggiori oneri (ovvero minori entrate). Si tratta di un principio cardine previsto dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, e disciplinato, nel dettaglio, dalla legge di contabilità³⁴³. Quest'ultima individua, in modo tassativo, quattro forme ordinarie di copertura³⁴⁴: i fondi speciali³⁴⁵; la modifica di parametri che regolano l'evoluzione della spesa, così determinando dei risparmi; la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; la determinazione di nuove o maggiori entrate. Parimenti, la legge di contabilità

FILIO, *La strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare*, Napoli, 2018, pp. 13-18.

³⁴³ Articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sul principio di copertura finanziaria quale limite finanziario nell'adozione e attuazione delle politiche pubbliche, cfr. E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e Governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021, pp. 107-118.

³⁴⁴ Sulle modalità di copertura cfr. G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, pp. 235-239.

³⁴⁵ «I fondi speciali sono accantonamenti preordinati in bilancio per far fronte a spese di funzionamento o di investimento derivanti da provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF» (così A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., p. 167). Sui fondi speciali, cfr. P. DE IOANNA, *I fondi speciali: un istituto da ripensare*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento: attuazione e prospettive della riforma del bilancio*, Roma, 1984, pp. 287-316; A. BARETTONI ARLERI, *Legge finanziaria e fondi speciali nella riconsiderazione di alcuni aspetti della riforma del bilancio dello Stato dopo il primo quinquennio applicativo*, in *Ivi*, pp. 143-176; S. BOSCAINI, *Fondi speciali e processo di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 2, pp. 323-334; M. DEGNI, *I fondi speciali nella riforma introdotta con la l. 362/88*, in F. BASSANINI, S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, pp. 449-460.

stabilisce alcuni “divieti” quali: quello di coprire oneri di parte corrente con risorse di parte capitale³⁴⁶; quello di utilizzare le risorse dell’otto per mille e del cinque per mille quali fonti di copertura³⁴⁷; quello di utilizzare maggiori entrate non previste (c.d. extragettito) a fini di copertura³⁴⁸. Accanto alle quattro forme di copertura di cui si è detto, ve ne sono altre c.d. “atipiche”, proprio perché non espressamente previste dalla disciplina contabile, che si sono cristallizzate nell’attività parlamentare. Esempi di copertura atipica sono il “Fondo per lo sviluppo e la coesione”³⁴⁹, spesso utilizzato per far fronte agli oneri derivanti da investimenti da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno, oppure i residui passivi, cioè quelle spese impegnate ma non ancora pagate già iscritte in bilancio³⁵⁰. Nella prassi più recente si è inoltre attestato l’utilizzo, a fini di copertura, perlopiù di spesa corrente, di grandi fondi “neutri”, non specificamente finalizzati. Il caso più noto è quello del c.d. “Fondo per le esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione”³⁵¹, vero e proprio salvadanaio riservato alla copertura delle misure più eterogenee introdotte in sede parlamentare. Proprio a tale ultimo fine, il Ministero

³⁴⁶ Si tratta del principio di non dequalificazione della spesa, espressamente previsto dagli articoli 17, comma 1, lettera c), e 23, comma 3, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Le risorse di parte corrente sono atte a coprire spese per assunzioni e stipendi del personale; acquisto beni e servizi; erogazione sussidi sotto forma di contributo); mancato gettito tributario, derivante, ad esempio, dall’introduzione di bonus o crediti d’imposta; finanziamento fondi. Le risorse di parte capitale, invece, sono atte a coprire i costi di costruzione e manutenzione di infrastrutture e opere pubbliche, le spese per investimenti, quelle per acquisto di beni durevoli da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché le spese per garanzie dello Stato.

³⁴⁷ Articolo 17, comma 1.1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁴⁸ Articolo 17, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁴⁹ Articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 98.

³⁵⁰ Per i residui passivi di parte corrente, la legge di contabilità (articolo 34-bis, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196) prevede che si conservino in bilancio per due anni, trascorsi i quali – per effetto della c.d. perenzione amministrativa – vengono stralciati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività. Per i residui passivi in conto capitale, invece, il termine è ridotto ad un anno. Sul punto, v. A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., p. 196 ss.

³⁵¹ Articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

dell'economia e delle finanze alimenta di volta in volta questo fondo; mentre la sua gestione è, secondo prassi tralatizia, affidata alla discrezionalità della Presidenza del Consiglio (nella figura del Presidente o del Sottosegretario alla Presidenza).

Il collegamento tra la relazione tecnica e l'obbligo di copertura è duplice. Da una parte, infatti, la relazione tecnica allegata al disegno di legge di bilancio (o a qualunque altro disegno di legge d'iniziativa governativa) esplicita le scelte di copertura fatte dal Governo, fornendo la ricostruzione logico-finanziaria sottesa a tali scelte. Dall'altra, le informazioni e i dati contenuti nella relazione tecnica consentono al singolo parlamentare di elaborare le proprie proposte emendative e, soprattutto, le relative coperture. Un esempio concreto, ancorché elementare, può essere di supporto nella comprensione di tale collegamento. Ipotizziamo che, nel disegno di legge di bilancio, il Governo abbia inserito una disposizione che istituisce una specifica misura onerosa – ad esempio, l'erogazione di un sussidio *una tantum* di 100 euro al mese alla popolazione residente in Italia di età compresa fra i 18 e i 20 anni – e abbia previsto un onere, e dunque la relativa copertura, di circa 180 milioni di euro per l'anno di erogazione del contributo, calcolato moltiplicando la misura del sussidio (100 euro) per i potenziali beneficiari (circa 1,7 milioni³⁵²). E del meccanismo di calcolo, oltreché che del precipuo impatto finanziario della misura, è dato ampio conto nella relazione tecnica. Qualora il singolo parlamentare non condivida la *ratio* della misura o il *quantum* erogato, ed intenda utilizzare parte delle risorse ad essa destinate per coprire gli oneri derivanti da un'altra misura che questi intenda introdurre, potrà proporre un emendamento che – sfruttando le informazioni e i dati contenuti nella relazione tecnica – opererà una compensazione interna al disegno di legge di bilancio, nel senso della riduzione dello stanziamento previsto per il sussidio di cui si è detto a beneficio di altra misura. Ed in questo modo la proposta emendativa, purché rispettosa dei vincoli di

³⁵² Dati Istat popolazione residente al 1° gennaio 2022 per fascia d'età.

contenuto previsti per la legge di bilancio, supererà il vaglio di ammissibilità in termini di copertura³⁵³.

Nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio, non potendo modificare o integrare il testo con disposizioni ordinamentali ovvero prive di effetti finanziari, gli emendamenti parlamentari, prima di essere votati ed eventualmente approvati, devono essere istruiti e corredati da relazione tecnica. La relazione tecnica, di norma predisposta dal Ministero competente per materia, è sottoposta ad una «verifica di compatibilità», svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite la Ragioneria generale dello Stato (RGS), che si conclude con l'apposizione del c.d. "bollino" che attesta l'esito positivo del controllo³⁵⁴. La legge di contabilità prescrive l'obbligo, *ex ante*, di relazione tecnica per tutte le iniziative normative del Governo (disegni di legge, emendamenti, schemi di decreto legislativo) che comportino oneri³⁵⁵, nonché la possibilità per le commissioni bilancio di Camera e Senato di chiedere al Governo la RT «per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati»³⁵⁶. Il Governo è tenuto a trasmettere la relazione entro il termine fissato dalla Commissione richiedente, e comunque entro trenta giorni. Il solo regolamento del Senato ha recepito, all'articolo 76-*bis*, le prescrizioni della legge di contabilità in tema di relazione tecnica, stabilendo l'improcedibilità dei disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL e

³⁵³ Quanto all'obbligo di copertura, sono inammissibili tutte le proposte di modifica che siano prive di copertura, *ex* articolo 81 della Costituzione, ed anche quelle in cui la copertura eventualmente riportata non sia logicamente correlata all'onere. In generale, sull'ammissibilità degli emendamenti riferiti al disegno di legge di bilancio, cfr. circolare dei Presidenti di Camera e Senato del settembre 2003. Sul punto, con specifico riguardo per le differenze fra Camera e Senato, v. I. SCOTTI, *La Commissione bilancio nel ciclo annuale di bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, n. 1, p. 159 ss.

³⁵⁴ E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e Governo dei mezzi finanziari*, cit., p. 112 ss. Sulla "bollinatura", più in dettaglio v. ID., *La bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017.

³⁵⁵ Articolo 17, comma 3, della legge 30 dicembre 2009, n. 196.

³⁵⁶ Articolo 17, comma 5, della legge 30 dicembre 2009, n. 196.

l'improponibilità degli emendamenti governativi, quando sprovvisti di relazione tecnica.

Per quanto riguarda, invece, i disegni di legge recanti disposizioni onerose, diversi dal disegno di legge di bilancio, essi sono deferiti, come noto, alle commissioni competenti per materia. Tuttavia, i profili finanziari sono sempre esaminati dalla Commissione bilancio, il cui parere è obbligatorio ai sensi dei regolamenti parlamentari. La Commissione bilancio entra in gioco, in sede consultiva, soltanto successivamente alla votazione degli emendamenti nella Commissione di merito, ovvero poco prima della conclusione della sede referente³⁵⁷. La Commissione bilancio effettua una verifica sulla relazione tecnica che accompagna il disegno di legge in esame, sulla base della c.d. "nota di lettura" all'uopo predisposta dal Servizio del bilancio. Quest'ultimo può confermare quanto prospettato nella RT in tema di quantificazione degli oneri e di relativa copertura, oppure richiedere ulteriori e specifici chiarimenti. È invalsa la prassi, soprattutto in relazione all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di redigere una prima "nota di lettura" sul testo originario, e una seconda nota sul testo per come modificato in sede referente dalla Commissione di merito. Le note di lettura predisposte dal Servizio del bilancio di Camera o Senato costituiscono un prezioso strumento informativo per i singoli parlamentari, soprattutto nel caso di provvedimenti d'iniziativa governativa. Esse, infatti, oltre a contenere diversi rilievi che possono essere fatti propri dai parlamentari ai fini del dibattito in Commissione o ai fini emendativi, esplicitano in maniera molto approfondita i contenuti delle relazioni tecniche, così consentendo ai parlamentari di conoscere nel dettaglio l'iter logico seguito per la quantificazione degli oneri, le scelte effettuate in termini di copertura, l'impatto delle misure sui saldi di finanza pubblica, i margini di emendabilità delle misure e di utilizzo delle risorse stanziare nel complesso del provvedimento esaminato.

La verifica parlamentare della relazione tecnica predisposta dal Governo si traduce in un parere, adottato dalla Commissione bilancio, che fa proprio – sotto

³⁵⁷ N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, cit., pp. 78-79.

forma di condizioni – tutte quelle precise modifiche alle disposizioni onerose o alle coperture evidenziate dal Governo nella medesima relazione. Così, una clausola di copertura finanziaria ritenuta incapiente o inidonea ovvero la non verificabilità della quantificazione degli oneri si tradurranno nella richiesta vincolante della Commissione bilancio di stralciare la relativa disposizione ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. La mancata trasmissione della relazione tecnica su specifici emendamenti da parte del Governo determina il parere contrario della Commissione bilancio a che essi fossero approvati, non potendo la stessa Commissione effettuare la predetta verifica. Nella prassi, tale automatismo ha costituito una vera e propria “spada di Damocle” sull'attività parlamentare, divenendo motivo di conflitto tra Governo e Parlamento, soprattutto in presenza di un numero elevato di emendamenti da esaminare e votare. Al Senato, tuttavia, per effetto della riforma del luglio 2022, è stata da ultima inserita una previsione che dovrebbe attenuare tale meccanismo a beneficio dell'attività parlamentare. Invero, ai sensi del “nuovo” comma 6-*bis* dell'articolo 40 del regolamento, il Governo è tenuto a trasmettere la relazione tecnica entro il termine di cinque giorni dalla richiesta della Commissione e la mancata trasmissione della stessa entro tale termine «non può determinare presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti». Ciò non significa che possano essere approvati emendamenti onerosi privi dell'adeguata copertura finanziaria, i quali verrebbero comunque espunti in un secondo momento.

Un'analogha attività consultiva è svolta dalla Commissione bilancio anche rispetto agli emendamenti presentati in Assemblea. Così, nuovamente, la Commissione da una parte, e il Governo (*rectius*: la Ragioneria generale dello Stato) dall'altra valutano gli effetti finanziari delle proposte emendative e si confrontano su di essi. All'esito di tale confronto, la Commissione adotta un parere che è immediatamente trasmesso all'Assemblea. Questa verifica si svolge in tempi estremamente ristretti, ancorché in presenza – quanto meno alla Camera – di disposizioni regolamentari di garanzia dei tempi di esame. Ne è conseguito, nella prassi, un atteggiamento prudentiale da parte della Commissione bilancio, la quale, disponendo di poco tempo per svolgere l'esame, tende ad esprimere con sempre

maggior frequenza il proprio parere contrario anche su proposte emendative solo “sospettate” di recare oneri o sulla base del mero dubbio che gli oneri non siano stati adeguatamente quantificati³⁵⁸.

4.3 Istruttoria finanziaria, legge di bilancio e prassi applicative

Non si può tacere in questa sede il fatto che nella prassi degli ultimi anni si è registrata una compressione sempre più accentuata dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio. Si tratta di un processo degenerativo, iniziato ormai più di dieci anni fa, e precisamente nel 2008 (con la manovra economica di fatto approvata per decreto-legge³⁵⁹), e che continua fino all’ultima sessione di bilancio (2023) di cui si ha contezza³⁶⁰. Le riforme contabili approvate nel 2016, finalizzate ad un maggior rigore, anche nella procedura di esame parlamentare della legge di bilancio, non sono riuscite ad arginare questo fenomeno. Così, i disegni di legge di bilancio per gli anni dal 2017 al 2023 sono stati sistematicamente presentati in ritardo; il loro esame si è sostanzialmente svolto in una sola delle due Camere, con tempi di istruttoria compresi fino al loro annullamento, e la loro approvazione è avvenuta non articolo per articolo bensì con il voto di fiducia su maxi-emendamenti interamente sostitutivi della maggior parte dell’articolato. La risultante è quella di un monocameralismo di fatto, in cui i membri di una delle due Camere vedono, a turno, del tutto precluse le proprie prerogative in relazione all’esame del disegno di legge di bilancio annuale, dovendosi limitare alla mera approvazione di un testo

³⁵⁸ *Ivi*, p. 84.

³⁵⁹ Il riferimento è al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. La vicenda è ricostruita da C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 21-50.

³⁶⁰ Per una rapida ricostruzione storica delle varie sessioni di bilancio: L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, n. 2, reperibile online.

approvato dall'altro ramo del Parlamento e che, soprattutto per esigenze temporali, non può più essere modificato. Le ragioni che nel corso degli anni hanno determinato l'affermarsi di questo fenomeno sono diverse e tutte riconducibili a specifiche circostanze politiche.

Il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2017³⁶¹ (legge 11 dicembre 2016, n. 232) è stato presentato il 29 ottobre 2016, in prima lettura, alla Camera dei Deputati, con un ritardo di nove giorni rispetto al termine di presentazione fissato dalla legge. Il procedimento di esame del disegno di legge è formalmente cominciato nella seduta del 10 novembre 2016 della Commissione bilancio ed è continuato, in un clima di «almeno apparente normalità»³⁶², per quasi tutto il mese di novembre. Tuttavia, il rigore procedurale si è presto attenuato: per le ragioni politiche connesse all'imminente referendum costituzionale (che si sarebbe tenuto di lì a poco), la Commissione bilancio della Camera ha deciso di velocizzare l'esame del provvedimento e approvarlo prima del referendum stesso (e cioè prima del 4 dicembre 2016). Del resto, nella riunione del 23 novembre 2016 della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, il Governo aveva preannunciato la volontà di porre sul provvedimento la questione di fiducia sull'approvazione del disegno di legge, cosa di fatto avvenuta nella seduta del 25 novembre 2016. Come risultante dal dibattito in Commissione, il Governo aveva in mente di svolgere un "vero" esame del provvedimento al Senato, in seconda lettura, dopo il referendum costituzionale. Tuttavia, l'esito negativo del referendum e le successive dimissioni del Governo hanno, di fatto, impedito che si tenesse al Senato l'esame del disegno di legge di bilancio. Al Senato, infatti, quest'ultimo è stato deferito alla Commissione bilancio il 6 dicembre 2016, che ha iniziato il suo esame nella medesima data, senza però mai concluderlo (o forse sarebbe più corretto dire: svolgerlo del tutto), dal momento che il 7 dicembre – con l'ormai rituale posizione

³⁶¹ A.C. 4127 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019".

³⁶² C. BERGONZINI, *La nuova legge di contabilità pubblica (n. 163/2016): le principali novità e (alcuni) profili critici*, in *Federalismi*, 2017, n. 9, p. 24.

della questione di fiducia da parte del Governo – è stato approvato dall’Assemblea «nel testo approvato dalla Camera dei Deputati».

Un iter per certi versi analogo, aggravato dall’imminente fine della legislatura, ha caratterizzato l’esame parlamentare del disegno di legge di bilancio per l’anno finanziario 2018³⁶³ (legge 11 dicembre 2017, n. 205). Presentato al Senato in prima lettura, con nove giorni di ritardo rispetto al termine del 20 ottobre prescritto dalla legge di contabilità, l’esame del disegno di legge di bilancio è iniziato in Commissione bilancio nella seduta dell’8 novembre 2017 e si è protratto per circa venti giorni con ritmi particolarmente sostenuti. Approvato il 30 novembre 2017 dall’Aula del Senato mediante la votazione della questione di fiducia apposta su un maxi-emendamento quasi interamente sostitutivo dell’articolato (per come modificato in Commissione), il testo è passato all’esame della Camera dove è stato completamente stravolto dalla Commissione bilancio (da 684 a 1181 commi!) e approvato, sempre con la questione di fiducia, il 21 dicembre 2017, aggirando nuovamente qualunque tentativo (pur velleitario) di modifica del testo in Aula. La terza lettura si è svolta al Senato nei successivi due giorni: la Conferenza dei Presidenti di Gruppo, infatti, ha deciso di calendarizzare per il 23 dicembre 2017 la votazione finale del provvedimento in Aula. Così la Commissione bilancio del Senato ha optato per dedicarsi all’esame dei soli ordini del giorno, ritenendo di non procedere all’esame degli emendamenti per mancanza di tempo e, conseguentemente, di non procedere a votare il mandato al relatore. Sul testo, per come licenziato dalla Camera, il Governo ha apposto (ed ottenuto), per la terza volta, la questione di fiducia.

Nel corso della XVIII non si è invertita la tendenza descritta fin qui. Presentato alla Camera in prima lettura con oltre dieci giorni di ritardo rispetto al termine previsto, il disegno di legge di bilancio per l’anno 2019³⁶⁴ ha cominciato il

³⁶³ A.S. 2960 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”.

³⁶⁴ A.C. 1334 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”.

suo iter in Commissione bilancio il 6 novembre 2018, iter che si è protratto fino al 5 dicembre in un clima piuttosto vivace, reso particolarmente convulso dalla grande quantità di emendamenti proposti (oltre 4000), il termine per la presentazione dei quali è stato più volte riaperto in corso di esame. Vale la pena di segnalare che, nel licenziare il testo emendato e nella contestuale votazione del mandato al relatore di riferire in Aula, la Commissione bilancio della Camera – per consentire l’apposizione della questione di fiducia preannunciata dal Governo in Conferenza dei Presidenti di Gruppo – ha operato un coordinamento formale ampio e inedito. Il Presidente della Commissione, infatti, ha proposto di approvare un testo composto, per la parte relativa al contenuto della prima sezione della legge di bilancio, da un solo articolo. Così, pur in assenza di un vero e proprio maxi-emendamento interamente sostitutivo dell’articolato, la Commissione ha deliberato un testo formalmente “nuovo”, composto nella prima sezione da soli 19 articoli, il primo dei quali costituito da 659 commi. In Assemblea, *ça va sans dire*, il disegno di legge è stato approvato con il voto di fiducia. La seconda lettura al Senato si è caratterizzata per un iter per certi aspetti ancor più travagliato, per ragioni legate al livello di indebitamento netto fissato dal Governo. Nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, presentata alle Camere il 4 ottobre 2018, il Governo aveva fissato un livello di indebitamento netto pari al 2,4% del PIL per l’anno 2019, a fronte dello 0,8% precedentemente individuato nel Documento di economia e finanza deliberato ad aprile 2018 su cui la Commissione europea aveva espresso parere positivo. Ne è sorta una lunga e vivace interlocuzione tra il Governo italiano e la Commissione europea, che ha prodotto la sua eco nell’esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, specialmente nel corso della seconda lettura al Senato. Nella Commissione bilancio del Senato, infatti, i lavori in sede referente si sono protratti fino al 20 dicembre 2018 e, nelle more, il Governo ha condotto le sue trattative con la Commissione europea alla ricerca di un accordo sul debito, con la conseguente impossibilità ad esprimere i pareri rispetto alle numerose proposte emendative presentate. L’accordo con la Commissione europea, contenente una revisione al ribasso del livello di indebitamento netto per il 2019 (dal 2,4% al 2,04%), è stato raggiunto soltanto il 19 dicembre 2018, laddove per il

giorno successivo il calendario dei lavori del Senato prevedeva l'inizio dell'esame in Assemblea. Nonostante la richiesta formulata dal Presidente della Commissione bilancio in aula, la Conferenza dei Capigruppo di Palazzo Madama ha deciso di avviare la discussione del disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati senza relazione. Per ottemperare alle osservazioni formulate dalla Commissione europea, il Governo è stato costretto a "riscrivere" il disegno di legge di bilancio, e lo ha fatto mediante un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sul quale è stata apposta la questione di fiducia. In tale maxi-emendamento il Governo ha riprodotto il testo approvato dalla Camera, depurato – da una parte – di alcune disposizioni che erano state introdotte in prima lettura, e integrato – dall'altra – con altre modifiche approvate o solo presentate (e mai votate) in Commissione bilancio in seconda lettura. In questo modo il Governo, di fatto, ha "bypassato" l'esame parlamentare, sia in Commissione che in Assemblea, finendo per costringere il Senato ad un voto "al buio"³⁶⁵. Infine, il 30 dicembre 2018, la Camera ha approvato il disegno di legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) nella versione licenziata dal Senato, così evitando l'esercizio provvisorio.

Lo schema procedurale indubbiamente anomalo è stato sostanzialmente riproposto anche in occasione delle leggi di bilancio per gli anni finanziari successivi. Nel 2019, la sessione di bilancio ha risentito dei mutamenti intervenuti nella maggioranza di Governo nei mesi precedenti. Il Governo ha presentato il disegno di legge di bilancio³⁶⁶ al Senato il 2 novembre 2019, con tredici giorni di ritardo rispetto al termine previsto, e l'esame in Commissione bilancio si è protratto per oltre un mese, soprattutto per la presentazione di numerosi emendamenti da parte del Governo e dei relatori con la conseguente apertura dei termini per i relativi

³⁶⁵ Per una ricostruzione assai critica della vicenda, v. M. DEGNI, *"Il bivacco di manipoli": sulla sessione di bilancio 2019- 2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3, pp. 537-556; C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, pp. 162-164.

³⁶⁶ A.S. 1586 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

sub-emendamenti. Il 12 dicembre 2019 è iniziato l'esame in Aula, che si è concluso il 16 dicembre con il voto di fiducia su un maxi-emendamento più volte modificato, anche successivamente alla sua presentazione, per correggere refusi ed errori materiali. Alla Camera, l'esame in Commissione bilancio è durato appena tre giorni malgrado il testo trasmesso dal Senato contenesse quasi 900 commi al solo articolo 1. All'alba del 24 dicembre 2019 il testo è stato definitivamente licenziato dall'Assemblea della Camera, senza modifiche rispetto al testo approvato dal Senato, dopo la votazione della consueta questione di fiducia (legge 27 dicembre 2019, n. 160). Ancor più compresso è stato l'iter di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178). Il disegno di legge³⁶⁷, infatti, è stato presentato alla Camera con un mese di ritardo (18 novembre 2019), soprattutto per la difficoltà di trovare un equilibrio finanziario tra tutte le misure approntate dal Governo per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia. L'esame in Commissione bilancio è stato particolarmente travagliato e l'Assemblea ha potuto "esaminare" il testo soltanto a partire dal 22 dicembre e, dopo la consueta votazione di fiducia, per consentire l'esame e la votazione degli ordini del giorno, la Camera è stata riconvocata per il 27 dicembre 2020, giorno in cui è stato approvato un testo "monstre" composto da oltre 1150 commi. Il Senato, ricevendo il disegno di legge il 27 dicembre, non ha potuto, di fatto, esaminare il testo e si è pertanto limitato a licenziarlo definitivamente il 30 dicembre con il voto di fiducia.

Il cambio di Governo (dal Conte-II al Draghi-I) non ha prodotto alcun effetto sulle prassi anomale descritte fin qui. Anzi: la nuova maggioranza, ampia e assai composita, ha influito negativamente sul percorso di approvazione della legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234). Anche in questa circostanza, il disegno di legge³⁶⁸ è stato presentato, al Senato, con oltre venti giorni di ritardo (11 novembre 2021) e così l'esame in Commissione bilancio si è concluso soltanto il

³⁶⁷ A.C. 2790 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023".

³⁶⁸ A.S. 2448 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024".

21 dicembre. Vale la pena segnalare come le uniche modifiche approvate dalla Commissione sono state quelle contenute nei due “pacchetti” di emendamenti presentati dal Governo (gli unici ad avere avuto la rinomata “bollinatura” da parte della Ragioneria generale dello Stato), che di fatto riproducevano i contenuti di emendamenti presentati dai singoli senatori, alcuni dei quali addirittura dichiarati inammissibili per estraneità di materia rispetto al contenuto proprio della legge di bilancio. Ciò è dipeso, da una parte, dalla necessità di concludere l’esame in Commissione, dall’altra, dalla difficoltà di trovare un accordo tra le diverse anime della maggioranza, soprattutto in relazione alla quota loro “riservata” di proposte emendative da approvare. Il risultato è un testo abnorme di circa 1000 commi, contenenti le norme più eterogenee, da contributi diretti a singole fondazioni o finalizzate alle celebrazioni di figure politiche o culturali (Giacomo Matteotti, Pier Paolo Pasolini, Enrico Berlinguer, Giacomo Puccini) fino ad arrivare all’autorizzazione di spesa riguardante la palestra di una scuola media nel comune di Trofarello (in provincia di Torino) o l’esenzione, quantificata in appena 7.000 euro, dal pedaggio autostradale per i veicoli del Corpo valdostano dei Vigili del fuoco, del Corpo Forestale della Valle d’Aosta e della Protezione civile della Valle d’Aosta. Il 23 dicembre 2021, dopo l’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, l’Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge di bilancio riferito all’anno 2022 e lo ha trasmesso alla Camera, dove è stato approvato definitivamente il 30 dicembre senza modifiche e senza che fosse possibile svolgere alcun esame.

La formazione del nuovo Governo (Meloni-I), in concomitanza con l’avvio della sessione di bilancio, non ha giovato alla necessaria normalizzazione dell’iter di approvazione parlamentare della legge di bilancio. Le elezioni politiche si sono tenute il 25 settembre 2022; il 13 ottobre 2022 si è tenuta la prima seduta delle Camere della XIX legislatura; il 22 ottobre 2022 il Presidente del Consiglio e i Ministri hanno prestato giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica; il 25 ottobre 2022 il Governo Meloni-I ha ottenuto la fiducia dalle due Camere; il 29

novembre 2022 il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge³⁶⁹ di bilancio per l'anno 2023. La Commissione bilancio della Camera ha avviato i suoi lavori il 6 dicembre 2022 e li ha conclusi il successivo 22 dicembre, con la votazione degli emendamenti concentratasi perlopiù nelle ultime due sedute per i ritardi nella predisposizione delle relazioni tecniche sulle proposte emendative dei parlamentari e nella conseguente bollinatura da parte della Ragioneria generale dello Stato, oltretutto per la presentazione, da parte del Governo, di tanti emendamenti particolarmente corposi e dal contenuto eterogeneo. Dopo un primo rinvio in Commissione bilancio per espungere o modificare alcune disposizioni con profili problematici dal punto di vista della copertura finanziaria, il 24 dicembre 2022 l'Assemblea della Camera ha concluso i suoi lavori, approvando il disegno di legge di bilancio 2023, ovviamente con votazione di fiducia. Con queste premesse, il copione non poteva che essere lo stesso degli anni precedenti: al Senato, infatti, l'esame in Commissione bilancio è cominciato il 27 dicembre 2022, con termine di presentazione degli emendamenti (inutilmente) fissato per il medesimo giorno, e si è concluso il giorno successivo. Il 29 dicembre 2022, l'Aula del Senato ha licenziato definitivamente la legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), dopo l'apposizione della questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

All'indomani dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019, l'eccessiva compressione dei tempi e la trattazione sostanzialmente monocamerale del disegno di legge di bilancio hanno spinto gli esponenti di uno dei gruppi della minoranza parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. La Corte, nell'ormai nota ordinanza n. 17 del 2019, ha giudicato inammissibile il ricorso per mancanza del requisito oggettivo, pur riconoscendo per la prima volta la legittimazione attiva dei singoli parlamentari a ricorrere al conflitto

³⁶⁹ A.C. 643 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”.

tra poteri («nel senso di frazione del potere legislativo titolare di attribuzioni costituzionalmente previste»³⁷⁰).

Nell'analisi dettagliata delle circostanze che hanno portato all'inedita compressione dell'esame parlamentare, la Corte ha evidenziato come ciò sia stata la conseguenza di una prassi applicativa – quella dei maxi-emendamenti – già ritenuta problematica ed in questo caso ulteriormente aggravata dalla lunga interlocuzione con le istituzioni europee. Tale prassi, tuttavia, secondo il giudice delle leggi, è frutto dell'applicazione di norme previste dai regolamenti parlamentari e, in quanto tale, sarebbe “coperta” dall'autonomia delle Camere. L'autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, invero, «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza», e comprende altresì «i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori»³⁷¹.

Quanto all'assenza del requisito oggettivo, secondo la Corte, «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è

³⁷⁰ Corte costituzionale, ordinanza dell'8 febbraio 2019, n. 17, *ritenuto in fatto*, par. 4.1. La Corte avrebbe dunque riconosciuto la legittimazione attiva dei singoli parlamentari solo in astratto e non anche in concreto (S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, p. 5). In questa prospettiva, la Corte avrebbe commesso – secondo A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, p. 2 – avrebbe commesso un errore, dal momento che avrebbe dovuto piuttosto valutare «se a un gruppo parlamentare di minoranza, nei confronti della maggioranza, si potesse riconoscere una frazione di potere oppositorio dotato di *tono costituzionale* ai fini del conflitto di attribuzioni» (cors. orig.). Così facendo – secondo A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, p. 3 – la Corte ha mancato «l'occasione di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione».

³⁷¹ Così la Corte citando, rispettivamente, le proprie sentenze del 24 giugno 1981, n. 129 (*considerato in diritto*, par. 4), e del 17 ottobre 1996, n. 379 (*considerato in diritto*, par. 6).

necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»³⁷². La “sostanziale negazione” o la “evidente menomazione” assurgono perciò a “soglie di evidenza”³⁷³, oltre le quali la Corte deve pronunciarsi.

L'anno successivo un analogo ricorso è stato presentato dai parlamentari dell'opposizione (in questo caso appartenenti a tre gruppi distinti), in relazione all'esame della legge di bilancio per l'anno 2020 ricostruito sopra. La Corte, ancora una volta, ha dichiarato inammissibile il ricorso perché «nel caso di specie, non sono state prospettate quelle evidenti lesioni delle prerogative dei parlamentari richieste dall'ordinanza n. 17 del 2019»³⁷⁴. Nel valutare tale lesioni, i giudici hanno rilevato «come le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni [abbiano] dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio». Tale “necessario bilanciamento” si è tradotto sia in modifiche dei regolamenti parlamentari sia in

³⁷² Corte costituzionale, ordinanza dell'8 febbraio 2019, n. 17, *considerando in diritto*, par. 5. La letteratura su quest'ordinanza è copiosa; oltre ai contributi già citati, tra i tanti possono essere richiamati: A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta OnLine*, 2019, n. 1; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 2019, n. 4; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019, n. 1; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi*, 2019, n. 3.

³⁷³ *Ivi*, par. 4.3

³⁷⁴ Corte costituzionale, ordinanza del 27 febbraio 2020, n. 60, commentata da R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, reperibile *online*.

«deformazioni e dilatazioni» nella prassi applicativa di strumenti esistenti. E «in nessun caso» i giudici ritengono sindacabile la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura. Sempre nell'ordinanza in parola, confermando quanto già espresso *in nuce* nell'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte ha escluso la legittimazione a ricorrere dei gruppi parlamentari, i quali sono sì “espressioni istituzionali del pluralismo politico”³⁷⁵ ma senza che ciò implichi, di per sé, il riconoscimento «delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento»³⁷⁶.

Le questioni di cui si è detto fin qui si ripresentano ogni anno, all'indomani dell'approvazione della legge di bilancio ovvero dopo il reiterarsi delle prassi applicative suddette, ed è ampiamente dibattuto in dottrina³⁷⁷, ove ci si interroga sulle misure da adottare per ripristinare la “legalità costituzionale” nell'*iter* di approvazione della legge di bilancio. Gli interrogativi riguardano quattro questioni, tra loro correlate: l'incidenza delle procedure europee sui tempi e sulle modalità di approvazione della legge di bilancio; l'adeguatezza delle procedure parlamentari previste per la sessione di bilancio; l'effettività dei controlli costituzionali e il ruolo della Corte; l'assetto delle fonti, cioè il rapporto tra l'abuso della decretazione d'urgenza, il sistematico ricorso alla questione di fiducia e le regole costituzionali in materia di procedimento legislativo e, in particolare, di approvazione della legge di bilancio. I riflessi del processo di integrazione europea sulla procedura di esame e approvazione del disegno di legge di bilancio – come si è dato modo di vedere nei paragrafi precedenti – sono noti, e il carattere euro-nazionale del procedimento è un dato acquisito. La precisa scansione temporale fissata a livello europeo non sembra, dunque, inficiare la regolarità dei procedimenti, anzi, li inquadra in una cornice di maggiore certezza. Allo stesso modo, le procedure parlamentari, già

³⁷⁵ Corte costituzionale, sentenze del 9 marzo 1998, n. 49; del 27 settembre 2004, n. 298; del 5 maggio 2005, n. 193; del 10 giugno 2009, n. 174.

³⁷⁶ Corte costituzionale, ordinanza del 27 febbraio 2020, n. 60, *infra*.

³⁷⁷ Da ultimo si veda la lettera di F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *online*, e relativi contributi al dibattito.

ampiamente adeguatesi al contesto europeo, sia sul piano regolamentare (soprattutto al Senato) che in via di prassi, risultano atte a garantire lo svolgimento di un esame ordinato del disegno di legge di bilancio, senza particolari frustrazioni per le legittime aspettative dei singoli parlamentari o limitazioni per le loro prerogative.

Piuttosto, ad avviso di chi scrive, la questione dirimente è quella relativa al ruolo della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, ha fissato delle soglie di evidenza (la "sostanziale negazione" o la "evidente menomazione" della funzione costituzionalmente attribuita al singolo parlamentare) eccessivamente elevate, senza peraltro parametrarle nel dettaglio, così impedendo in concreto l'accesso al conflitto di attribuzione al singolo parlamentare che ritenga lese le sue prerogative³⁷⁸. La legge di bilancio, così come i decreti-legge, sono gli unici atti i cui tempi di esame sono costituzionalmente garantiti, e ciò rende auspicabile una maggiore flessibilità da parte della Corte nel giudicare l'ammissibilità del conflitto di attribuzione proposto dal singolo parlamentare, quale sorta di bilanciamento rispetto alle "deformazioni e dilatazioni" rilevate dalla stessa Corte nella prassi applicativa. Il nuovo contesto della XIX legislatura, all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari (con le conseguenti modifiche regolamentari) e della solidità politica della maggioranza, possono far sperare in una maggiore intransigenza della Corte verso il monocameralismo di fatto, soprattutto nel caso specifico dell'esame annuale della legge di bilancio.

Fino ad oggi, ogniqualvolta sia stato investito delle questioni anzidette, il Giudice delle leggi ha preferito adottare decisioni di compromesso, confermando gli ampi margini di autonomia già riconosciuti alle Camere fino al punto di celare dietro di essi tutte le "soverchierie" procedurali del caso. Quest'ultimo punto si connette ad un'altra questione, forse finora scarsamente considerata: il rapporto informativo sempre più asimmetrico tra Parlamento e Governo. Tale asimmetria, come si è cercato di dar conto *supra*, raggiunge indubbiamente la sua acme nella

³⁷⁸ A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Consulta OnLine*, 17 marzo 2022, reperibile online, par. 4.

sessione di bilancio. La sistematica compressione dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio dipende non soltanto dall'esigenza di giungere ad approvazione definitiva entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare l'esercizio provvisorio, ma anche (e soprattutto) dall'elevato grado di dipendenza dell'attività parlamentare (in particolare quella emendativa) dalle burocrazie ministeriali e, specificatamente, dall'attività della Ragioneria generale dello Stato e del Ministero dell'economia e delle finanze. Un rafforzamento dell'armamentario conoscitivo di cui dispongono le due Camere e i parlamentari, oltre che del ruolo e degli strumenti delle strutture parlamentari di supporto (ad esempio, il Servizio del Bilancio o l'Ufficio parlamentare di bilancio) potrebbe aiutare a ridurre l'asimmetria che caratterizza i rapporti Esecutivo-Parlamento durante la sessione di bilancio. La frustrazione del singolo parlamentare nei confronti del Governo si alimenta proprio nella difficoltà di vedere approvata la propria proposta di spesa per la mancata o intempestiva acquisizione della relazione tecnica ovvero per l'impossibilità di reperire idonea copertura finanziaria. E da qui, più che da ogni altra causa, nasce il tentativo, rilevatosi finora infruttifero, del singolo parlamentare di ricorrere alla Corte costituzionale. Ciò vale, con poche o nulle differenze, sia per i parlamentari di opposizione, sia per quelli di maggioranza, ancor più ristretti entro le strettoie del rapporto fiduciario. Il divario Governo-Parlamento è aggravato dalla diffusa consapevolezza, o forse sarebbe meglio dire rassegnazione, che il conseguimento di un risultato, sul piano legislativo, passi esclusivamente dalla legge di bilancio o dal decreto-legge di volta in volta oggetto di conversione. E qui giungiamo, infine, alla questione delle fonti. Se, da una parte, è vero che l'ultima decade è stata caratterizzata da un susseguirsi di situazioni emergenziali (la crisi economica, la pandemia, la guerra in Ucraina, e così via) che hanno più volte giustificato il ricorso allo strumento del decreto-legge, dall'altra, è altrettanto vero che il Parlamento non è riuscito a ricavarsi uno spazio per la propria attività legislativa "ordinaria" e che, nelle poche occasioni in cui ci è riuscito, ha incontrato ostacoli legati perlopiù alla copertura finanziaria. Ciò ha costretto i singoli parlamentari ad utilizzare altre vie, e il risultato è, da un lato, il sistematico aggiramento dei vincoli di contenuto della

legge di bilancio, dall'altro, il proliferare di decreti-legge *omnibus*³⁷⁹, che, soprattutto per effetto della conversione, contengono disposizioni di vario genere, ben lontane dai “casi straordinari di necessità e urgenza”, richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, e soprattutto prive di quella “omogeneità di contenuto”³⁸⁰ e di quel “nesso di interrelazione funzionale”³⁸¹ tra decreto-legge e legge di conversione, prescritti dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza. La scarsità di risorse finanziarie, inoltre, ha ridotto drasticamente l'operatività dell'attività parlamentare, costretta negli spazi sempre più angusti dei fondi “neutri”, senza poter davvero incidere sul bilancio dello Stato e sulla programmazione dei singoli ministeri.

4.4 Attività non legislative e istruttoria finanziaria

Il Parlamento ha importanti occasioni di istruttoria finanziaria, e quindi di acquisizione di dati e informazioni, nello svolgimento di altre attività, diverse da quelle, legislative, relative all'approvazione della legge di bilancio annuale o di leggi di spesa.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'esame parlamentare dei due principali strumenti di programmazione economica: il *Documento di economia e finanza* (DEF) e la relativa *Nota di aggiornamento* (NADEF)³⁸². Come già anticipato, si

³⁷⁹ N. LUPO, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge “omnibus”*, in *Il corriere giuridico*, 2005, n. 10, pp. 1337-1340; L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, reperibile online; G. PICCIRILLI, *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *Luiss Open*, 22 giugno 2020, reperibile online

³⁸⁰ *Ex plurimis*: Corte costituzionale, sentenze del 16 aprile 2008, n. 128; del 13 febbraio 2012, n. 22; del 3 novembre 2014, n. 251; del 5 ottobre 2016, n. 244; del 19 ottobre 2016, n. 287.

³⁸¹ Corte costituzionale, sentenze del 12 febbraio 2014, n. 32; del 21 marzo 2017, n. 169.

³⁸² Per un *excursus* storico sui documenti di programmazione economico-finanziaria, v. D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2019, p. 85 ss.

tratta di documenti non legislativi il cui esame parlamentare è prescritto dalla legge di contabilità³⁸³ ed è disciplinato dai regolamenti parlamentari. Il DEF dev'essere presentato dal Governo alle Camere entro il mese di 10 aprile di ogni anno, e – una volta presentato – è deferito all'esame della Commissione bilancio, alla quale le altre Commissioni permanenti e la Commissione parlamentare per le questioni regionali rendono un parere sui profili di rispettiva competenza³⁸⁴. Prima dell'inizio dell'esame vero e proprio, e previa autorizzazione del Presidente d'Assemblea (la disposizione regolamentare della Camera parla di «intesa con il Presidente»), la Commissione bilancio può svolgere un ciclo di audizioni. Entro trenta giorni dall'assegnazione alla Commissione bilancio, il documento deve giungere all'esame dell'Assemblea della Camera, dove deve essere approvato entro il termine massimo di 30 giorni; al Senato, invece, entro il termine di trenta giorni dall'assegnazione in Commissione bilancio il DEF deve essere definitivamente approvato³⁸⁵. In Assemblea, l'esame del DEF si conclude con l'approvazione di una risoluzione, «la quale – secondo quanto stabilito dal il regolamento della Camera – può contenere integrazioni e modifiche del documento stesso». Possono ovviamente essere proposte più risoluzioni, tra le quali quella accolta dal Governo è posta per prima in votazione; l'approvazione di una risoluzione preclude l'esame delle altre eventualmente presentate. Quanto alla *Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza* (NADEF), essa dev'essere presentata alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno. I regolamenti parlamentari non fanno mai³⁸⁶ esplicito riferimento a tale documento, ed in via di prassi si è ritenuta

³⁸³ Cfr. articoli 7, comma 2, e 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁸⁴ Articolo 118-bis, comma 1, del regolamento della Camera; articolo 125-bis, comma 1, del regolamento del Senato.

³⁸⁵ In particolare, il regolamento del Senato prescrive anche un termine massimo di 20 giorni dal deferimento entro il quale la Commissione bilancio è tenuta a concludere l'esame del DEF e a riferire in Assemblea (articolo 125-bis, comma 2).

³⁸⁶ A ben vedere, l'articolo 118-bis, comma 4, del regolamento della Camera contempla la possibilità per il Governo, «qualora lo richiedano eventi imprevisi», di presentare «un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti» nel DEF, il cui esame «deve

applicabile alla NADEF la procedura di esame e approvazione del DEF appena descritta.

L'esame dei due documenti consente l'acquisizione di dati e informazioni attraverso il consueto ciclo di audizioni, che vede coinvolti, grosso modo, gli stessi soggetti che vengono auditi durante l'esame del disegno di legge di bilancio, ma soprattutto tramite i contenuti degli stessi documenti. Nel DEF e, in versione aggiornata, nella NADEF, sono illustrati, per il triennio successivo, gli obiettivi di politica economica, il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica, oltre agli obiettivi del conto delle amministrazioni pubbliche (divisi per amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale). Il Documento si compone di tre sezioni: la prima contiene il "Programma di stabilità" e in essa sono illustrati gli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico; la seconda riporta gli aggregati macroeconomici di riferimento, sia sul piano nazionale che internazionale, e in essa è definito il quadro tendenziale della finanza pubblica e i relativi interventi correttivi; la terza sezione dà conto del "Programma nazionale di riforma", cioè il raccordo tra gli obiettivi che il Governo intenda perseguire e le politiche di bilancio. Vi sono poi diversi allegati al DEF di grande rilievo informativo: si pensi, ad esempio, al c.d. "Allegato Infrastrutture", in cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti anticipa quelle che saranno le principali e più strategiche linee di investimento in ambito infrastrutturale. Si tratta, dunque, di una «cornice generale»³⁸⁷ entro cui si muove il

concludersi in ogni caso nel termine massimo di cinque giorni dalla presentazione del documento, prorogabile [...] per non oltre cinque giorni». Tuttavia, non bisogna farsi ingannare: la disposizione testé richiamata – come confermato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati nel parere del 14 luglio 2010 – fa riferimento non già all'attuale NADEF (prevista dall'articolo 10-bis della legge n. 196 del 2009), bensì alle "vecchie" note di aggiornamento che disposizioni non più vigenti della legge di contabilità consentivano al Governo di presentare ogniqualvolta intendesse modificare gli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche

³⁸⁷ L'espressione, ancorché riferita all'allora vigente *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF), è di M. MIDIRI, *Piccole riforme istituzionali e modificazioni dei regolamenti*

Governo per tutte le successive decisioni di bilancio e che, conseguentemente, orienta e vincola anche il Parlamento nell'esame, modifica e approvazione di tali decisioni.

C'è una specifica ipotesi in cui il Parlamento di fatto contribuisce alla definizione di tale "cornice generale". Ci si riferisce, in particolare all'autorizzazione delle Camere richiesta per ricorrere all'indebitamento (c.d. "scostamento"). Il secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione stabilisce un generale divieto di ricorso all'indebitamento³⁸⁸, se non al fine di considerare gli effetti del ciclo economico³⁸⁹ e³⁹⁰ – previa autorizzazione delle Camere – al verificarsi di eventi eccezionali (cioè gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali³⁹¹). Al verificarsi di tali ipotesi, il Governo, qualora ritenga

parlamentari (la novella del regolamento del Senato del novembre 1988), in *Nomos*, 1989, I, p. 48. Di «cornice contabile» parlano P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996, p. 69.

³⁸⁸ Come evidenziato da A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3 ss. (al quale si rimanda per un'approfondita disamina sul punto), la scelta del termine "indebitamento" risulta infelice, potendo esso indicare le operazioni di indebitamento, attraverso il ricorso al mercato, oppure l'indebitamento netto (accezione per la quale l'Autore propende).

³⁸⁹ Questo implica – secondo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013, par. 2.5 – che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, non si possano alimentare le politiche espansive reperendo risorse sul mercato. *Contra*: F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2012, p. 349 ss.

³⁹⁰ Malgrado il dato testuale possa indurre in inganno, le due ipotesi derogatorie al divieto di ricorso all'indebitamento sono da intendersi come alternative e non cumulative, nel senso che la prima deroga, priva di autorizzazione parlamentare, è «di natura oggettiva e limitata quantitativamente a tener conto degli effetti negativi del ciclo economico», mentre la seconda deroga si fonda su «una specifica assunzione di responsabilità parlamentare» ed è «connessa ai citati eventi eccezionali, con l'individuazione di uno specifico piano di rientro e di un termine preciso, oltre che dell'ammontare complessivo dello scostamento» (T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 60 ss.; analogamente: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 130 ss.).

³⁹¹ Articolo 5, comma 1, lettera d), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

necessario discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico³⁹² per far fronte ad essi, dopo aver sentito la Commissione europea, deve presentare alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici ed avanzare una richiesta specifica di autorizzazione³⁹³, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera³⁹⁴.

La questione dello “scostamento” assume rilievo in questa sede perché nel DEF e nella NADEF è illustrato il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, e pertanto ogni “deviazione” da tale piano – che si traduce, in concreto, nel ricorso al debito – dev'essere autorizzata dalle Camere mediante l'approvazione di una relazione, predisposta dal Governo, esaminata dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, e approvata – mediante risoluzione – a maggioranza assoluta dei componenti. Dopo un'iniziale prassi applicativa abbastanza ridotta³⁹⁵, questa procedura ha acquisito una certa “notorietà” con l'emergenza da COVID-19, per effetto della quale sono state presentate sei relazioni al Parlamento, di cui cinque

³⁹² Ci si riferisce all'Obiettivo di Medio Termine (OMT), variabile da paese a paese e corrispondente ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% del PIL come prescritto dal Trattato di Maastricht.

³⁹³ Articolo 6, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. La richiesta di autorizzazione all'indebitamento sottoposta ad approvazione parlamentare deve contenere indicazione circa la misura, la durata e le finalità dello scostamento, nonché il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico (da attuarsi a decorrere dall'esercizio successivo). Come rilevato da M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1, p. 12, nell'ipotesi del ricorso all'indebitamento «residuano margini di discrezionalità politica, amplificati dal fatto che non si prevede un limite massimo all'indebitamento nella legge n. 243/2012, né quest'ultima ne prescrive l'indicazione preventiva nella delibera stessa».

³⁹⁴ Sul tema della maggioranza assoluta, v. R. IBRIDO, N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, 2017, n. 2, p. 227 ss.

³⁹⁵ V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, cit., p. 58 ss

nel corso del 2020 e una nel 2021³⁹⁶. Ogni relazione fornisce ai parlamentari importanti informazioni circa gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, e consente agli stessi parlamentari di intervenire su di essi, seppur indirettamente con la formula, propria degli atti di indirizzo, degli “impegni al Governo”. Peraltro, nella prassi si è registrata la tendenza, da parte del Governo, di utilizzare le risorse derivanti dallo scostamento, deliberato a maggioranza assoluta dal Parlamento qualche settimana prima, quale clausola di copertura finanziaria residuale, ovvero priva della quantificazione puntuale dell’onere di una o più misure da imputare a tale fonte³⁹⁷. Analogamente, lo scostamento costituisce una clausola di copertura atipica, utilizzabile in sede emendativa dai parlamentari, soprattutto appartenenti di opposizione, per superare l’iniziale vaglio di ammissibilità *ex* articolo 81 della Costituzione, ma che difficilmente trova seguito o conferma da parte della Ragioneria.

Nell’esame parlamentare dei documenti finanziari di cui si è detto fin qui ha assunto una posizione di rilievo l’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). Come anticipato *supra*, la legge costituzionale che ha “riscritto” l’articolo 81 della Costituzione, ha altresì previsto l’istituzione di un organismo indipendente, sul modello dei *fiscal council* presenti in altri paesi, con il compito di svolgere verifiche e valutazioni sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e sull’impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi più rilevanti. Il ruolo dell’UPB si

³⁹⁶ Sull’esperienza specifica del Covid-19, cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea)*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2020, reperibile *online*; all’emergenza Covid-19 P. LONGO, *La decretazione d’urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all’epoca del Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, n. 4, reperibile *online*.

³⁹⁷ Da ultimo si può citare il caso del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, la cui copertura finanziaria è garantita, *pro quota*, da diverse fonti (riduzione di autorizzazioni di spesa, fondo per le esigenze indifferibili, maggiori entrate), e, in via residuale, «mediante il ricorso all’indebitamento autorizzato dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati il 9 novembre 2022 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243» (articolo 15, comma 5, lettera g) del citato decreto-legge).

sostanzia nei due rapporti realizzati ogni anno, il primo dopo l'approvazione del DEF e il secondo in occasione della sessione di bilancio. Prima di tali rapporti, l'Ufficio effettua una validazione "indipendente" delle previsioni macroeconomiche, sia quelle tendenziali, che quelle programmatiche, contenute nei documenti finanziari elaborati dal Governo³⁹⁸. Lo scopo di tale processo di validazione è far sì che un soggetto terzo controlli le previsioni elaborate dal Governo, così attenuando eventuali previsioni eccessivamente ottimistiche che potrebbero pregiudicare i conti pubblici italiani. I rapporti elaborati dall'UPB, così come qualunque altro documento divulgativo elaborato da esso, anche su richiesta delle singole Commissioni parlamentari³⁹⁹, costituiscono importanti fonti di informazione per l'attività parlamentare, specialmente in relazione alle materie sulle quali, diversamente, il Ministero dell'economia o la Ragioneria deterrebbero il monopolio pressoché assoluto delle informazioni. Tuttavia, il margine di operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) risulta in concreto ridotto. Nel caso in cui l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, lo stesso Ufficio non accede ad un contraddittorio diretto con il Governo, secondo la formula del *comply or explain* propria dei *fiscal council*⁴⁰⁰,

³⁹⁸ Tale compito di validazione discende, in particolare, dalle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, contenute nel Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

³⁹⁹ Articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

⁴⁰⁰ «Per affermarsi come organismi di vigilanza efficaci, i *fiscal council* devono poter far sentire chiaramente la loro voce sulla scena pubblica. L'alta visibilità delle analisi che ciò richiede potrebbe essere assicurata ad esempio imponendo ai governi il requisito di "adeguamento o spiegazione" ("*comply or explain*"), in base al quale questi ultimi sono tenuti a seguire le indicazioni dei consigli oppure a fornire spiegazioni pubbliche degli scostamenti dagli stessi. Un'altra possibile soluzione potrebbe consistere nell'obbligare il Governo a rendere pubblici i risultati della verifica *ex post* delle proiezioni oppure nell'autorizzare l'organismo indipendente a chiedere il riesame delle previsioni formulate dal Governo per fondare la preparazione del bilancio su ipotesi solide» (BCE, *Importanza ed efficacia dei quadri di riferimento nazionali per la finanza pubblica nell'UE*, in *Bollettino mensile BCE – Febbraio 2013*, p. 83, reperibile *online*). Per una disamina comparata sui meccanismi scelti

bensi è la Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti, a dover eventualmente richiedere al Governo di illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni o di rivederle alla luce delle osservazioni rese dall'UPB. Questa modalità, che instaura una sorta di "filtro politico" delle Commissioni parlamentari tra l'UPB e il Governo, discende da una precisa scelta del legislatore fatta nell'errata convinzione che l'Ufficio potesse esondare dal suo ruolo tecnico, così sostituendosi al Parlamento⁴⁰¹. Un ulteriore fattore di depotenziamento dell'Ufficio si nasconde nelle disposizioni del protocollo sottoscritto nel 2014 con il Ministero dell'economia e delle finanze per regolare il processo di validazione di cui si è detto poc'anzi. In esso, infatti, si stabilisce che «tutte le informazioni trasmesse dal MEF all'UPB, prima della pubblicazione da parte del MEF, devono essere considerate riservate». Questo difetto di trasparenza è suscettibile di depotenziare, se non compromettere del tutto, l'attività di validazione svolta dall'Ufficio, soprattutto in termini di indipendenza⁴⁰².

dalle diverse esperienze: C. FASONE, *The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the Eurozone*, in *German Law Journal*, 2022, n. 2, pp. 257-279.

⁴⁰¹ Per una ricostruzione critica della questione: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 212-214. Di diverso avviso: C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, p. 190 ss.

⁴⁰² D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., p. 79.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha preso le mosse dal celebre interrogativo posto da Luigi Einaudi circa sessant'anni fa: «come si può deliberare senza conoscere?». Si è cercato, allora, di indagare se, nell'ambito delle funzioni esercitate dal Parlamento, esista una funzione c.d. “conoscitiva”. Così – partendo dalle definizioni e dalle classificazioni elaborate dalla dottrina in relazione alle funzioni del Parlamento – si è cercato innanzitutto di superare la tesi tradizionale che pone le attività conoscitive del Parlamento nell'alveo delle funzioni parlamentari tipiche (legislativa e di controllo). Questa tesi, per quanto condivisibile, risulta riduttiva rispetto alle nuove attribuzioni parlamentari e alla più recente prassi. Al contrario, è emerso il carattere *polisemico* della funzione conoscitiva del Parlamento. Essa, infatti, consiste nell'acquisizione, diretta o indiretta, di informazioni che possono essere strumentali allo svolgimento di altre funzioni o prerogative parlamentari (come nel tipico caso delle audizioni durante l'esame di un disegno di legge), o avere mero valore informativo verso l'esterno, con le relative conseguenze sul piano politico-istituzionale. Nel primo caso, l'attività conoscitiva consente di “conoscere per deliberare”; nel secondo caso essa consente di “conoscere per far conoscere”.

Definire i confini di queste due “dimensioni” della funzione conoscitiva è risultato difficile per la loro frequente compenetrazione, e così sono stati analizzati i diversi strumenti conoscitivi senza operare classificazioni. La ricognizione, effettuata analizzando, anche in chiave storica, le disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, ha evidenziato la presenza di diversi strumenti ormai consolidatisi nell'ordinamento parlamentare contemporaneo: le audizioni, le comunicazioni, le informative, le indagini conoscitive, e così via. Strumenti rispetto ai quali il confronto tra regolamento e prassi (in particolare quella più recente) ha messo in luce diverse tendenze. In primo luogo, la preferenza della sede “informale”, piuttosto che quella “formale”, delle audizioni, se non altro per la possibilità di audire soggetti non predeterminati, tipicamente estranei al circuito strettamente parlamentare (sindacati, associazioni di categoria, gruppi di interesse),

spesso con il fine più di assecondare esigenze politiche che non di ottenere informazioni effettivamente utili o fondate. In secondo luogo, si è potuto apprezzare il consolidamento delle informative e delle comunicazioni, anche in considerazione della crisi pandemica e del conflitto in Ucraina, con una preferenza per le prime, per le quali, a differenza delle comunicazioni, è sì previsto lo svolgimento di un dibattito, ma senza un voto finale. Gli strumenti analizzati depongono tutti a favore del carattere *polisemico* della funzione conoscitiva, in ispecie se considerati nell'ambito, più ampio, dell'istruttoria legislativa. L'analisi dettagliata di quest'ultima, considerata non come istituto parlamentare conoscitivo bensì come complesso di adempimenti, ha consentito di cogliere i diversi percorsi (normativi ma anche informativi verso l'esterno) che intraprendono le informazioni e i dati acquisiti dalle Commissioni parlamentari nell'esercizio delle attività istruttorie.

L'attività conoscitiva si sostanzia nell'acquisizione di informazioni da diverse fonti, prima fra tutte il Governo. Ciò ha reso indispensabile il tentativo di ricostruire lo svolgimento concreto del rapporto tra Parlamento e Governo dal punto di vista di chi è chiamato a fornire informazioni e conoscenze. È emerso, dunque, uno schema tipizzato (ma non codificato) che dà vita ad un vero e proprio "circuito informativo", che si attiva ogniqualvolta il Parlamento, nelle sue diverse articolazioni e con gli strumenti di cui dispone, richiede un'informazione al Governo. È un modello procedurale che vede coinvolti tanti soggetti – dalle Amministrazioni parlamentari, al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio, alle burocrazie ministeriali, agli enti ministeriali, fino ad arrivare financo all'opinione pubblica – scambiarsi e rielaborare informazioni.

Le vicende istituzionali e parlamentari più recenti hanno evidenziato, tuttavia, casi di asimmetria informativa tra Parlamento e Governo, che si accentuano, in particolare, nei procedimenti finanziari. Donde l'esigenza – che si è cercato di soddisfare – di ricostruire il percorso storico-istituzionale che ha portato alla europeizzazione delle politiche di bilancio e alla trasformazione, in chiave euro-nazionale, della procedura di approvazione del bilancio annuale dello Stato. Nell'assunzione di decisioni finanziariamente rilevanti, l'istruttoria legislativa si

accompagna all'istruttoria finanziaria, cioè l'esame dei profili finanziari dei disegni di legge. Del resto, come si è dato modo di vedere, quello dell'istruttoria finanziaria è un modello che ha anticipato e ispirato quello dell'istruttoria legislativa. L'attività conoscitiva svolta dal Parlamento in ambito finanziario, in particolare durante l'esame del disegno di legge di bilancio, costituisce uno dei più rilevanti momenti conoscitivi, perché consente ai singoli parlamentari di verificare e ponderare il corredo informativo elaborato dal Governo, e di acquisire elementi utili all'elaborazione del loro "discorso politico" e della loro attività normativa. E, in ambito finanziario, il rapporto Parlamento-Governo ha come suo perno la relazione tecnica (discendente, a sua volta, dall'obbligo costituzionale di copertura delle disposizioni di spesa), e – come si è dato modo di vedere – a causa di essa, spesso tale rapporto si inceppa. Più in generale, negli ultimi anni, si è registrato un processo degenerativo di compressione dei tempi di esame dei provvedimenti finanziari (in particolare il disegno di legge di bilancio, ma non solo), a detrimento delle prerogative parlamentari e a "beneficio" di un monocameralismo di fatto. Gli interventi della Corte costituzionale sul punto non hanno posto rimedio alle prassi applicative distorte consolidate nel corso del tempo, ma ciò non attenua l'impellenza di ripristinare la "legalità costituzionale" nell'*iter* di approvazione della legge di bilancio e rende auspicabile, ad avviso di chi scrive, una maggiore effettività dei controlli costituzionali. Effettività che potrebbe anche consentire di ridurre l'asimmetria informativa che vieppiù si registra nei rapporti tra Parlamento e Governo. Proprio da una seria riscoperta dell'attività istruttoria (legislativa e finanziaria) e degli strumenti conoscitivi, nonché dal concreto rafforzamento delle strutture parlamentari di supporto può partire una "nuova stagione" dell'attività parlamentare, finalizzata ad assumere decisioni debitamente "informate".

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, 1969.
- AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969.
- AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, atti del seminario di studio svoltosi a Roma l'11-13 dicembre 1979, Milano, 1980.
- AA.VV., *La legge sulla presidenza del consiglio*, in *Il Foro Italiano*, 1989, pp. 309-384.
- AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994.
- AA.VV., *Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Organizzazione e compiti*, Roma, 2004.
- AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012.
- AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 249, luglio 2013, reperibile *online*.
- AA.VV., *Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 2, reperibile *online*.
- AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, numero speciale, pp. 9-54.
- ABAGNALE G., *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 2, p. 511 ss.

- ACIERNO A. M., *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali. Rassegna*, 2020, n. 3, pp. 459-477.
- AIMI S., *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1998.
- AINIS M., *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 2015 ss.
- AINIS M., *Sulla fattività "normativa" delle leggi*, in *Iter legis*, 1996, nn. 5-6, p. 84 ss.
- AINIS M., *La chiarezza delle leggi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 14. Legge diritto giustizia*, Torino, 1998, p. 930 ss
- ALBANESI E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010.
- ALIBERTI C., *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008, p. 327 ss.
- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968.
- AMATO G. (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009.
- AMBROSINI G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921.
- ARCOLEO G., *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880.
- ARCOLEO G., *Appunti di diritto costituzionale*, Napoli, 1888.
- AVRIL P., *Il parlamento francese nella Quinta Repubblica*, trad. it, Roma, 1976.
- AZZARITI G., *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco alla legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, n. 2, pp. 653-665.
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, trad. it., Bologna, 1995.
- BARBERA A., *I parlamenti*, IX ed., Bari, 2015.

- BARDUSCO A., *Il controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 1978, IV, p. 109 ss.
- BARDUSCO A., PIZZETTI F. (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998.
- BARETTONI ARLERI A., *Legge finanziaria e fondi speciali nella riconsiderazione di alcuni aspetti della riforma del bilancio dello Stato dopo il primo quinquennio applicativo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento: attuazione e prospettive della riforma del bilancio*, Roma, 1984, pp. 143-176.
- BARONCELLI S., *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1998, p. 169 ss.
- BARTHOLINI S., *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, 1957.
- BARTOLUCCI L., RAZZA A., *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, reperibile online.
- BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea)*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2020, reperibile online.
- BENVENUTI M., *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1.
- BERARDUCCI E., ALESSE R., *Comitato per la legislazione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1999, p. 8 ss.
- BERGO M., *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, 2013, n. 6.
- BERGONZINI C., *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, p. 790 ss.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.
- BERGONZINI C., *La nuova legge di contabilità pubblica (n. 163/2016): le principali novità e (alcuni) profili critici*, in *Federalismi*, 2017, n. 9.
- BERGONZINI C. (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019.

- BERTOLINI G., *L'attività "referente" delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2, Seminario 1991, Milano 1992, p. 111 ss.
- BIENTINESI F., *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 522 ss.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, Milano, 2006.
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2012.
- BIONDI F., PANZERA C., *Decisione e procedure di bilancio*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, reperibile *online*.
- BOBBIO L., *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *Iter legis*, 1999, n. 3, pp. 323-332.
- BOLOGNINO D., *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2019.
- BOMBELLI G., *Tecnologia, diritto, antropologia: appunti sull'Information (Knowledge) Society*, in A. CORTESI (a cura di), *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, 2019, pp. 3-28.
- BOSCAINI S., *Fondi speciali e processo di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 2, pp. 323-334.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986.
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012.
- BRANCASI A., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Relazione al Convegno su "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15 settembre 2012, reperibile *online*.
- BRUNO F., *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, 1972.

- CABRAS D., *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 2.
- CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 178 ss.
- CABRAS D., *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4.
- CACOPARDO P., *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 4, p. 1003 ss.
- CAMERLENGO Q., *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 3.
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 1.
- CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2018, 2018.
- CARLASSARE L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitti in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 172 ss.
- CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001.
- CARNEVALE P., *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi*, 2018, n. 3.
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, Roma, reperibile *online*.
- CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, II, Pisa, 2016.
- CATELANI E., *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, p. 431 ss.

- CELOTTO A., *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, n. 5, pp. 3724-3735.
- CERULLI IRELLI V., VILLONE M., *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, 1994.
- CESAREO C., *Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti*, AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1987, p. 225 ss.
- CHELI E., *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per una analisi comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1987, p. 813 ss.
- CHELI E., MACCHITELLA C., *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, atti del seminario di studio svoltosi a Roma l'11-13 dicembre 1979, Milano, 1980.
- CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 2, p. 344 ss.
- CHIMENTI C., COEN F., *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963.
- CHIMENTI C., *Le «udienze conoscitive» delle commissioni senatoriali*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, 1969, p. 177 ss.
- CHITI M. P., *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2014.
- CHRISTIANSEN T., GRIGLIO E., LUPO N. (eds), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Londra, 2023.
- CIAMMARICONI A., TRUCCO L., *Codice di drafting*, V.2, reperibile online.
- CIAURRO G. F., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982.
- CIAURRO L., FROSINI T. E., *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 4, pp. 987-993.
- CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013.
- CICCONETTI S.M., *La insindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 6, p. 1411 ss.

CIOLLI I., *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Politica del diritto*, 2002, n. 1.

CIPELLINI A., *Ruolo costituzionale del Parlamento*, in AA.VV., *Parlamento istituzioni democrazia*, Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Milano, 1980, p. 90 ss.

CIUFFETTI C., *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2001, pp. 3-55.

COCCO F., DE CARO C., *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1998, n. 1, p. 339 ss.

CONTIERI A., *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 2, p. 103 ss.

COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna parlamentare*, 1980, n. 4, p. 317 ss.

CUCCODORO E., *Comunicazioni del Governo in Parlamento: collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di Governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008, pp. 251-272.

CURRERI S., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, p. 638 ss.

CURRERI S., *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, reperibile online.

D'ALOIA A., *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, p. 13 ss.

D'ALTERIO E., *La bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017.

D'ALTERIO E., *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e Governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021.

- D'ANDREA L., *La Commissione affari costituzionali*, in *Archivio giuridico*, 1992, p. 141 ss.
- D'ONOFRIO F., *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari*, Chieti, 1971.
- DAL CANTO F., *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, 2016, p. 31 ss.
- DE CARO C., *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione del Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio studi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990, n. 1, pp. 119-156.
- DE IOANNA P., FOTIA G., *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996.
- DE IOANNA P., *I fondi speciali: un istituto da ripensare*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento: attuazione e prospettive della riforma del bilancio*, Roma, 1984, pp. 287-316.
- DE IOANNA P., *L'esame in sede parlamentare delle relazioni della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati*, in *Enti pubblici*, 1985, p. 613 ss.
- DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993.
- DE LUNGO D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3.
- DEGNI M., *I fondi speciali nella riforma introdotta con la l. 362/88*, in F. BASSANINI, S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, pp. 449-460.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996.
- DELLA SALA V., *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento: invitato di pietra o "longa manus" del Governo?*, in D. HINE (a cura di), *Le strutture di staff e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1995, pp. 275-314.
- DI ANDREA C., *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 125 ss.

- DI CIOLO V., *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969.
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano, 1998.
- DI FILIPPO S., *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, p. 23 ss.
- DI GASPARE G. (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Atti del seminario di studio Roma 14 dicembre, Milano, 1998.
- DI MUCCIO G., *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Federalismi*, 2017, n. 7.
- DI PORTO V., *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017.
- DI RENZO LETIZIA L., *Il bilancio dello Stato nella disciplina della nuova legge 5 agosto 1978, n. 468*, Milano, 1979.
- DICKMANN R., *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, pp. 298 ss.
- DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, anno 2000, n. 1.
- DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006.
- DICKMANN R., *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006.
- DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008.
- DICKMANN R., *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008.

DICKMANN R., *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 6.

DICKMANN R., *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, reperibile online.

DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 397 ss.

EINAUDI L., *Prediche inutili*, Torino, 1964.

ELIA L., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico*, 1961.

ENDRICI G., *Controllo parlamentare sulle nomine dei dirigenti negli enti pubblici*, in *Legislazione economica (settembre 1978-agosto 1979)*, Milano, 1980.

FABBRINI F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 2.

FABBRINI F., *Economic Governance in Europe. Comparative paradoxes and constitutional changes*, Oxford, 2016.

FASONE C., *I fiscal council nell'Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell'accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, 2021, n. 2, pp. 2353-2382.

FASONE C., *The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the Eurozone*, in *German Law Journal*, 2022, n. 2, pp. 257-279.

FERRARI G., *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1989, p. 829 ss.

FISICHELLA D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Bari, 1996.

FITSILIS F., KOUTSOGIANNIS A., *Strengthening the Capacity of Parliaments through Development of Parliamentary Research Services*, Working paper, 13th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 29-30 July 2017, Oxfordshire, reperibile online.

FLORIDIA G.G., *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, n. 2, p. 270 ss.

FORNI A., *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 3, pp. 185 ss.

FORTE C., *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, 1992.

FRATERNALE R., *I comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, n. 51.

GALIZIA M., *La riforma del regolamento della Camera*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, p. 255 ss.

GAMBALE P., *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, pp. 273-282.

GASPARRI P., voce *Eccesso di potere (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 124 ss.

GATTI C., *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1998.

GEMMA G., *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 6, p. 1774 ss.

GHELARDUCCI F., *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione degli enti pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, nn. 47-48, p. 71 ss.

GIANFRANCESCO E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, II, Pisa, 2016, p. 101 ss.

GIANNITI L., DI ANDREA C., *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, Milano, 2006, p. 1222 ss.

- GIANNITI L., GORETTI C., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, nn. 1-2, pp. 81-90.
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2018
- GIANNITI L., *Sulle modalità di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti*, Intervento al Seminario di Astrid "La nuova disciplina delle Autorità indipendenti", svoltosi a Roma il 18 giugno 2007, reperibile *online*.
- GIANNITI L., *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, n. 2, reperibile *online*.
- GIUPPONI T. F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014.
- GIUPPONI T. F., *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, 2018, n. 1.
- GORI L., MARCHETTI A., *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2008.
- GORETTI C., *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, pp. 179-205.
- GRECO N. (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Roma, 2003.
- GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del Governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, pp. 807-828.
- GRIGLIO E., *Il «nuovo» controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i «nuovi» regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1, p. 3 ss.
- GRIGLIO E., *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 1, pp. 116-118.
- GRIGLIO E., *I seguiti parlamentari della nuova legge quadro sulle missioni internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 2.

GRIGLIO E., *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”*: un caso di inversione dell’onere della prova, in *Il Filangieri*, 2020, pp. 27-58.

GRIGLIO E., LUPO N., *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2012, n. 1.

GUERRA Y., *Alcuni spunti di riflessione sull’Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, n. 5, reperibile online.

GUIGLIA G., *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1, pp. 2-30.

GUSMAI A., *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Consulta OnLine*, 17 marzo 2022, reperibile online.

IBRIDO R., LUPO N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell’economia*, 2017, n. 2.

KEYNES J. M., *Review: The Works of Bagehot*, in *The Economic Journal*, 1915, n. 99.

LABRIOLA S., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 1980, n. 4, p. 566 ss.

LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, 1998.

LETTA G., *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986.

LETTA G., *Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1990, p. 19 ss.

LIPPOLIS V., *Indagini conoscitive*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1989.

- LIPPOLIS V., *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Milano, 2000.
- LIPPOLIS V., *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 2.
- LIVELY J. F., *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, in *Il politico*, 1959.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.
- LOIERO R., *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 22.
- LOIERO R., *La nuova governance europea di finanza pubblica ed il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi*, 2013, n. 16, reperibile online.
- LONGI V., STRAMACCI M., *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, 1953.
- LONGO P., *La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, n. 4, reperibile online.
- LORELLO L., *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003.
- LORELLO L., *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009, p. 186 ss.
- LOTITO P. F., *La riforma della l. 468/1978 nei lavori parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 349-373.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, Vol. III, Milano, 2009, pp. 538-596.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013.
- LUCIANÒ F., *Riflessioni sull'efficacia delle sentenze interpretative della CGUE, a margine della sentenza sull'imponibilità IVA delle lezioni di guida*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, n. 2, pp. 495-510.
- LUPO N., *La classificazione delle funzioni del parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la*

Costituzione inglese, Atti del seminario di studio Roma 14 dicembre, Milano, 1998, p. 101 ss.

LUPU N., *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999.

LUPU N., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 2.

LUPU N., *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, pp. 362-364.

LUPU N., *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001, p. 228 ss.

LUPU N., *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002.

LUPU N., *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, p. 130 ss.

LUPU N., *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"*, in *Il corriere giuridico*, 2005, n. 10, pp. 1337-1340.

LUPU N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una rivitalizzazione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, p. 34 ss.

LUPU N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, reperibile online.

LUPU N., *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Ventunesimo secolo. Rivista di studi sulle transizioni*, 2009, n. 18, p. 79 ss.

LUPU N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, 2010.

LUPU N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012.

LUPU N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1.

LUPU N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2019, reperibile online

LUPU N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1.

LUPU N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, reperibile online.

LUPU N., *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in *Il Filangieri*, 2020, pp. 145-167.

LUTHER J., *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, pp. 341-362.

MACCABIANI N., *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001.

MAGRINI M., *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 4, pp. 778-782.

MALVICINI M., *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.

MANETTI M., *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991.

MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, pp. 3-44.

MANNINO A., CURRERI S., *Diritto parlamentare*, III ed., Milano, 2023.

- MANZELLA A., *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, 1977.
- MANZELLA A., *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, pp. 1-61.
- MANZELLA A., *La funzione di controllo*, in AA. VV., *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 213 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003.
- MANZELLA A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1.
- MANZELLA A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, reperibile online.
- MANZELLA A., LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014.
- MARTINES T. ET AL., *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2011.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 758 ss.
- MAZZONI HONORATI M. L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.
- MICARI F., *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, n. 5.
- MICELI V., *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1913.
- MIDIRI M., *Piccole riforme istituzionali e modificazioni dei regolamenti parlamentari (la novella del regolamento del Senato del novembre 1988)*, in *Nomos*, 1989, I.
- MILL J. S., *Considerazioni sul Governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*, Milano, 1997.
- MOAVERO MILANESI E., PICCIRILLI G. (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia: un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018.
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, I-II, Milano, 1970.

- MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.
- MODUGNO F., MANETTI M., voce *Eccesso di potere. II) Eccesso di potere amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, XIII, Roma, 1989.
- MODUGNO F., NOCILLA D., *Stato d'assedio*, in *Nuovissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971, p. 248 ss.
- MONE D., *L'istruttoria legislativa e il sindacato del giudice costituzionale a tutela del principio autonomistico: a proposito della clausola di unità*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4.
- MONORCHIO A., MOTTURA L. G., *Compendio di contabilità di Stato*, VII ed., Bari, 2018.
- MONTANO A., *Note preliminari sull'analisi dell'impatto della regolamentazione nella l. 8 marzo 1999, n. 50*, in *Iter legis*, 1999, n. 3, p. 410 ss.
- MORETTI R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2011.
- MORGANTE D., *La Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi*, 2012, n. 14, reperibile online.
- MORRONE A., *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 465 ss.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1.
- MORRONE A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, 2019, n. 4, reperibile online.
- MORTENSEN J., *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, EPS Working Document, n. 381, 2013.
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383 ss.

NARDELLI C., *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, reperibile online.

NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1.

OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999.

ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi*, 2019, n. 3. reperibile online.

OSTROGORSKY M. Y., *La Costituzione inglese*, trad. it., Napoli, 1998.

PALADIN L. (a cura di), *La libertà di informazione, Studi di diritto pubblico comparato*, VII, Torino, 1979.

PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze, 1884.

PANIZZA S. (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, 2016.

PANUNZIO S. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998.

PAPPAGALLO C., *Le funzioni del Parlamento nelle tradizioni culturali e nella realtà materiale*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002.

PATRONO M., *Informazione (e informatica) in Parlamento*, in *Diritto e società*, 1981, n. 4.

PEREZ R., *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2014.

PESCATORE R., *L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione"*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2018, 2018, pp. 78-82.

- PETRICONE F., *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, n. 3, p. 705 ss.
- PICCIRILLI G., *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014, pp. 205-226.
- PICCIRILLI G., *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *Luiss Open*, 22 giugno 2020, reperibile online.
- PICIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017.
- PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.
- PREDIERI A., *Per l'introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano*, in *Il Ponte*, 1966.
- PREDIERI A., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.
- PROFILI G., *L'esame parlamentare di schemi di atti normativi del Governo: problematiche attuali alla luce del fenomeno della delegificazione*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, pp. 340-362.
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909.
- RAZZA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2013, n. 4, pp. 893-902.
- RECCHIA G., *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, 1979
- RECCHIA G., DICKMANN R. (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002.
- RICCA SALERNO G., *La legge del bilancio*, in *Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche. - Vol. 1*, Milano, 1880.

- RIDOLFI M., *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2019, n. 1, pp. 97-120.
- RISTUCCIA S. (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977.
- RIVOSECCHI G., *Forma di Governo e «funzione finanziaria» del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la costituzione inglese*, Atti del seminario di studio Roma 14 dicembre, Milano, 1998.
- RIVOSECCHI G., *Autorità di garanzia senza garanzie? A proposito delle recenti nomine dei membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 gennaio 2005, reperibile online.
- RIVOSECCHI G., *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, n. 1.
- RIVOSECCHI G., *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea: Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 5, pp. 463-472.
- RIVOSECCHI G., *L'Ufficio parlamentare di bilancio, oggi*, in *Nuove autonomie*, 2021, n. 2, pp. 313-333.
- ROGATI VALENTINI E., *Le commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Il Politico*, 1970, n. 3, pp. 511-537.
- RONZITTI N. (a cura di), *Nato, conflitti in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000.
- ROSSI E., *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002.
- ROSSI E., *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019, n. 1.
- ROSSI F., *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, II, Pisa, 2016, p. 115 ss.

ROSSI R. (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004.

ROTOLO S., *Il Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi*, 2023, n. 6, reperibile online.

RUGGERI A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 202 ss.

RUGGERI A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta OnLine*, 2019, n. 1.

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II ed., Torino 2001.

SALERNO G. M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangieri*, 2007, pp. 97-124.

SANDULLI M. A., *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.

SANTOMAURO P., *Udienze e indagini conoscitive. Linee regolamentari e soluzioni informali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981.

SAVINI G., TRIPALDI M. P. C., *Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, pp. 29-39.

SAVINI G., DONDI S., *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, spunti ricostruttivi e prospettive di evoluzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, n. 2.

SCACCIA G., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 1999, n. 3, pp. 387-421.

SCACCIA G., *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACHECHI, (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, 2019, Napoli, pp. 177-198.

SICLARI D., *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008, pp. 342-351.

SICLARI M. (a cura di), *I mutamenti della forma di Governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008.

TAGLIANI F., *Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1996, pp. 79-100.

TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi*, 2017, n. 3, reperibile online.

TEDOLDI L. (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019.

THAYSEN Y., *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 1975.

TONTI V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2018.

TORRETTA P., *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007.

TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, III ed., Milano, 1999.

TRAVERSA I., *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, p. 307 ss.

TRAVERSA S., CASU A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998.

TRIPALDI M.P.C., *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, p. 85 ss.

TUCCARI E., *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, Milano, 1973.

TUCCIARELLI C., *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in Traversa, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, p. 193 ss.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (UPB), *La stima del PIL potenziale e dell'output gap: analisi di alcune criticità*, Nota n°1, 2015, reperibile online.

VEGAS G., *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014.

VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio: il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di Governo*, Napoli, 2020.

VICCHIARELLO P., DE FILIO G., *La strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare*, Napoli, 2018.

VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910.

VOERMANS W., TEN NAPEL H., PASSCHIER R., *Combining efficiency and transparency in legislative processes*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, n. 3, pp. 279-294.

WEBSTER F., *Theories of the Information Society*, IV ed., London, 2014.

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.

ZAMPETTI U., *Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 1.

ZUCHELLI C., *L'esperienza dell'AIR*, in M. A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.

ZUDDAS P., *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, 2004.