

## **Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la "cassa" (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)**

di Michele Magrini\*  
(1 giugno 2010)

Ha suscitato un certo stupore sui *media*, oramai vari mesi fa, la decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera dei deputati di non procedere, per i successivi dieci giorni, ad alcuna convocazione dell'Assemblea di Montecitorio, a causa della mancanza di provvedimenti da iscrivere all'ordine del giorno; infatti, la mancanza di disegni di legge di conversione di decreti non risultava surrogabile - come pure apparirebbe logico - dalla calendarizzazione di progetti legislativi di iniziativa parlamentare, non potendo, questi ultimi, essere licenziati dalle commissioni, a motivo della carenza di copertura finanziaria.

Il senso della denuncia consiste pertanto nell'imputazione al Governo, ed *in primis* al Ministero dell'economia e delle finanze, della scelta di non concedere risorse, impedendo così al Parlamento di legiferare (si veda "Strappo di Fini: Camera chiusa dieci giorni", in *Corriere della Sera*, 30/10/2009, p. 5).

La constatazione di cui sopra è senz'altro fondata, ma ciò che appare più singolare consiste nel fatto che il potere paralizzante del Governo nei riguardi della volontà legiferativa delle Camere deriva paradossalmente dalla distorsione applicativa di un istituto posto a presidio delle prerogative parlamentari, quale quello delle c.d. "commissioni filtro": è qui, ed in particolare nel ruolo della commissione bilancio, che si annida il ganglio tecnico-regolamentare su cui il Governo può far leva per bloccare - anche *sine die* - l'attività legislativa delle Camere.

Al riguardo, sia il regolamento del Senato (art. 38) che quello della Camera (art. 73) prevedono che sul testo di un progetto di legge assegnato in sede referente ad una commissione sia acquisito, per i profili di competenza, anche il parere di altre commissioni (c.d. "sede consultiva") da formularsi entro termini passibili, nella prassi, di sfioramento, in ragione della loro natura ordinatoria (al Senato, quindici giorni, ridotti ad otto per i ddl urgenti; alla Camera, otto giorni, ridotti a tre per i ddl dichiarati urgenti e per quelli di conversione di decreti).

Tra questi pareri, i più importanti sono quelli delle commissioni c.d. "filtro" - ossia le commissioni titolari di competenza trasversale rispetto agli specifici ambiti settoriali di competenza di ogni commissione - chiamate a pronunciarsi non solo sul testo iniziale del progetto di legge, ma anche sugli emendamenti successivamente presentati, in virtù della prassi consolidata e codificata nella "Circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni" emanata dai presidenti delle due Camere il 10 gennaio 1997.

Quando si parla di commissioni "filtro", si fa riferimento (art. 40 reg. Sen.; artt. 74-75 reg. Cam.) alla Commissione bilancio, ai fini del rispetto della copertura finanziaria (ex art. 81, co. 4, Cost.), oltre che delle leggi sulla contabilità dello Stato; alla Commissione affari costituzionali, per quanto attiene gli aspetti di legittimità costituzionale, il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni e l'organizzazione della pubblica amministrazione; alla Commissione per le politiche dell'Unione europea, per i progetti attuativi di norme comunitarie, nonché per i profili di compatibilità con la normativa europea; alla Commissione giustizia, solo al Senato, per i progetti recanti sanzioni penali o amministrative; alla Commissione lavoro, solo alla Camera, per gli aspetti connessi al pubblico impiego; infine, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per i progetti riguardanti le materie di cui all'art. 117 Cost., nonché l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni.

Il mancato adeguamento al parere delle Commissioni bilancio, affari costituzionali e politiche dell'Unione europea (solo alla Camera, anche della Commissione lavoro, per gli aspetti del pubblico impiego) impedisce alla Commissione di merito di approvare il progetto di legge in sede deliberante o redigente, con conseguente rimessione all'Assemblea (artt. 36, co. 3; 40, co. 5-6, reg. Sen.; artt. 93, co. 3; 96, co. 4, reg. Cam.).

Qualora, invece, la commissione di merito operi in sede referente, il parere delle commissioni filtro assume una valenza diversa. In questo caso, il parere contrario - sia sul testo che sugli emendamenti - da parte della Commissioni affari costituzionali o della Commissione per le politiche dell'Unione europea può essere, nella sostanza, facilmente eluso, senza che ne conseguano preclusioni o aggravii procedurali, considerando sovrana al riguardo la decisione ultima dell'Assemblea.

Un discorso più complesso va svolto per quanto riguarda il parere contrario espresso dalle Commissioni bilancio e motivato dal mancato rispetto degli obblighi di copertura finanziaria: in questo caso, sebbene le commissioni referenti possano ben approvare articoli ed emendamenti colpiti dalla censura delle Commissioni bilancio, tuttavia particolari complicazioni procedurali si innestano sull'attività in aula.

Infatti, alla Camera, si prevede che il presidente avverta l'Assemblea, prima di passare all'esame di un articolo sul quale la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato e la commissione di merito non vi si sia adeguata (art. 85, co. 1-*bis*, reg.); altresì, le condizioni contenute nel parere della Commissione bilancio ed ignorate dalla commissione di merito si convertono automaticamente in emendamenti da sottoporre al voto dell'Aula (art. 86, co. 4-*bis*). Nell'aula del Senato, il vincolo procedurale è ancora più stringente, prevedendosi l'improcedibilità degli emendamenti per i quali la Commissione bilancio abbia espresso la sua opposizione per la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, co. 4, Cost., a meno che quindici senatori non insistano per la votazione: in tal caso, si ricorre al procedimento elettronico, con conseguente verifica automatica del numero legale (art. 102-*bis* reg.).

Va altresì ricordato che - in base all'art. 11-*ter* della legge n. 468 del 1978 (sostanzialmente corrispondente all'art. 17 della nuova "Legge di contabilità e finanza pubblica" n. 196 del 2009) - i disegni di legge e gli emendamenti del Governo, unitamente ai ddl presentati dalle Regioni e dal CNEL, nonché gli schemi di decreti legislativi comportanti conseguenze finanziarie, devono essere corredati da un'apposita relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture: la relazione tecnica viene predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dalla Ragioneria generale dello Stato (ossia da un dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze). Altresì, al Senato è espressamente previsto che le commissioni competenti per materia e, in ogni caso, la Commissione bilancio possano richiedere al Governo la relazione tecnica per i ddl di iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti in esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione dei relativi oneri: la relazione deve essere trasmessa dal Governo entro trenta giorni dalla richiesta (art. 76-*bis*, co. 3, reg.), ma il carattere ordinatorio del termine ne comporta il più delle volte lo sfioramento.

Premesso che la particolare valenza endoprocedimentale del parere delle commissioni bilancio risponde all'esigenza di garantire l'equilibrio della finanza pubblica, evitando il ricorso a leggi di spesa di natura clientelare che avevano contraddistinto la cosiddetta "prima Repubblica", va tuttavia rilevato come la prassi applicativa, sia al Senato che alla Camera, abbia condotto - per una sorta di eterogenesi dei fini - alla distorsione dell'istituto: infatti, è pressoché una costante che i ddl di iniziativa parlamentare - ed i relativi emendamenti - una volta inviati per il parere alla Commissione bilancio, rimangano a lungo *sub iudice*, per la necessità di valutarne la sussistenza di copertura finanziaria.

Infatti, l'impossibilità per le commissioni di merito di procedere alla votazione degli emendamenti, o comunque di licenziare il ddl, in assenza del parere della commissione bilancio - a sua volta subordinato all'acquisizione della relazione tecnica del Governo - fa sì che l'Esecutivo disponga della possibilità di paralizzare per un tempo indefinito l'esame di disegni di legge di iniziativa parlamentare, pure nel caso di progetti legislativi unanimemente condivisi o che comunque godano di un sostegno politico trasversale agli schieramenti.

Un caso simile, al riguardo, si è verificato recentemente in Senato, quando l'Aula si è trovata nella necessità di rinviare l'esame del ddl n. 2043 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani"), non avendo la Commissione bilancio potuto esprimere il parere sul provvedimento, a causa del mancato invio della relazione tecnica da parte dell'Esecutivo (sed. n. 355 del 31 marzo 2010). Non desta quindi stupore il fatto che, a quasi due anni dall'inizio della XVI legislatura, su un totale di 156 leggi approvate, ben 135 (ossia l'86%) siano di iniziativa governativa e 50 (il 32% del totale) consistano nella conversione di altrettanti decreti-legge (cfr. *Il Sole 24 Ore*, 19/04/2010, p. 11).

Sulla base del quadro sopra delineato, si possono trarre due conclusioni: innanzi tutto, appare alquanto singolare che il carattere rinforzato del parere delle commissioni bilancio non si estenda quantomeno alle commissioni affari costituzionali (per quanto riguarda i profili di compatibilità costituzionale e la corretta ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni), nonché alle commissioni per le politiche europee (quantomeno per segnalare i casi di palese difformità con i trattati dell'Unione). In secondo luogo, suscita perplessità il fatto che il potere di veto sospensivo delle commissioni bilancio sia degenerato in uno strumento a disposizione del Governo per interferire sul procedimento legislativo, legittimando l'Esecutivo ad ergersi a presunto custode del rigore finanziario nei riguardi di un "parlamento spendaccione".

Non sarebbe pertanto peregrino, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, avviare una riflessione sulle questioni affrontate, sia nel senso di rafforzare il ruolo consultivo delle commissioni per gli affari costituzionali e le politiche europee sia nel senso di annullare, o almeno attenuare, il vincolo procedimentale che, nei fatti, condiziona il parere delle commissioni bilancio all'invio della relazione tecnica del Governo. A titolo esemplificativo, si potrebbe prevedere che le commissioni bilancio siano comunque tenute, trascorso un termine prefissato, a formulare il proprio parere, avvalendosi del supporto dei servizi del bilancio di Senato e Camera.

Si tratterebbe di piccoli passi in avanti volti ad evitare che - all'interno dell'annoso fenomeno della perdita di centralità del Parlamento - il primato della Costituzione (e delle Camere) ceda il posto ad un primato di "cassa" (la copertura finanziaria) le cui chiavi sono nelle sole ed imperscrutabili mani del Ministro dell'economia e delle finanze.

\* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica; dottore di ricerca in diritto costituzionale. Il presente contributo rispecchia esclusivamente le opinioni personali dell'autore e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.