

Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare

Statistiche e procedure

DOCUMENTO DI ANALISI N. 11

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Crediti

Questo Rapporto è stato scritto da

ANTONIO ZITO

CONCETTA BARATTA

GIUSEPPE BRIOTTI

Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2016

Gli atti del Governo

sottoposti a parere parlamentare

1996-2016: la prima analisi statistica su 2.800 pareri votati dalle Commissioni del Senato

Dicembre 2017

Abstract

Il dossier offre **un'analisi statistica e quantitativa delle procedure adottate dal Senato** per l'esame degli atti del Governo sottoposti a parere parlamentare. L'analisi si riferisce alle ultime cinque legislature, dalla XIII alla XVII (ancora in corso): **tipologia degli atti, assegnazione, vicende procedurali, durata dell'iter**. Sono stati raccolti i pareri approvati dalle Commissioni nonché, per le legislature XVI e XVII, i dati sul **tasso di recepimento dei rilievi parlamentari da parte del Governo**. L'analisi evidenzia una crescente complessità delle procedure, una struttura sempre più articolata dei pareri e un tasso di recepimento che varia in relazione ai rilievi e alla Commissione interessata, con una **maggiore efficacia per le condizioni rispetto alle osservazioni**.

This paper provides a statistical and quantitative analysis of the procedures adopted by the Senate when the Government requests a parliamentary opinion on a measure falling within the Government jurisdiction. The study is referred to the last five Senate terms and processes data concerning referral, procedural incidents, deadline and duration. We have collected information about the opinions issued by the Committees, as well as to the acceptance rates of parliamentary opinions by the Executive. From the analysis emerge a growing complexity of the procedures and an increasingly complicated structure of the issued opinions. Finally, the acceptance rates seem variable, depending on the kind of parliamentary remarks and the involved Committees, with a greater efficacy verified for conditions compared to observations.

Sommario

1. Introduzione. La potestà legislativa del Governo e la funzione consultiva del Parlamento.....	7
2. Il parere parlamentare. Dalla Costituzione ai giorni nostri.....	9
3. Gli atti trasmessi dal Governo: quali e quanti.....	12
3.1. La tipologia	12
3.2. I maggiori protagonisti: i decreti legislativi.....	16
3.3. I decreti del Presidente della Repubblica: un focus sulla delegificazione.....	20
4. Il parere del Senato. Aspetti procedurali	23
4.1. Le Commissioni permanenti e le bicamerali: assegnazione degli atti.....	24
4.2. La Commissione bilancio e il parere sulle conseguenze finanziarie	28
4.3. Le assegnazioni in sede di osservazioni.....	29
4.4. Casi particolari/1. La "riserva"	31
4.5. Casi particolari/2. Il doppio parere	39
5. I tempi dell'esame.	41
6. L'esito: l'espressione e il contenuto del parere	45
7. Il seguito dei pareri parlamentari. Quanto e come li recepisce il Governo?	48
8. Conclusioni.....	84
9. Osservazioni.....	87

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1 - Numero di atti trasmessi per anno e legislatura	13
Figura 2 - Tipologia di atti trasmessi per legislatura (numero)	15
Figura 3 - Tipologia di atti trasmessi per legislatura (percentuale)	15
Figura 4 - Numero di decreti legislativi per anno e legislatura	17
Figura 5 - Numero di DPR per anno e legislatura	21
Figura 6 - Assegnazioni per la XIII legislatura	25
Figura 7 - Assegnazioni per la XIV legislatura	25
Figura 8 - Assegnazioni per la XV legislatura	26
Figura 9 - Assegnazioni per la XVI legislatura	26
Figura 10 - Assegnazioni per la XVII legislatura	27
Figura 11 - Assegnazioni in sede osservazioni per tipologia di atto (valore assoluto)	31
Figura 12 - Numero di atti sottoposti a riserva per tipologia e legislatura	33
Figura 13 - Intervallo tra risoluzione della riserva e termine per il parere (giorni complessivi - tetto a 200 gg)	37
Figura 14 - Intervallo tra risoluzione della riserva e pronuncia del parere (giorni complessivi - tetto a 100 gg)	38
Figura 15 - Durata dell'iter in Commissione (tetto a 200 giorni)	44
Figura 16 - Durata dell'iter in Commissione (sedute)	44
Figura 17 - Esiti in percentuale per tipologia di atto e legislatura	47
Figura 18 - Recepimento dei rilievi delle Commissioni per legislatura (valori assoluti)	49
Figura 19 - Recepimento dei rilievi delle Commissioni per legislatura (percentuali)	50
Figura 20 - Recepimento delle osservazioni espresse dalle Commissioni per legislatura (valori assoluti)	51
Figura 21 - Recepimento delle osservazioni espresse dalle Commissioni per legislatura (percentuali)	52
Figura 22 - Recepimento delle condizioni espresse dalle Commissioni per legislatura (valori assoluti)	52
Figura 23 - Recepimento delle condizioni espresse dalle Commissioni per legislatura (percentuali)	53
Figura 24 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVI legislatura	54
Figura 25 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVII legislatura	56
Figura 26 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI legislatura	58
Figura 27 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII legislatura	60
Figura 28 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI legislatura	62
Figura 29 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII legislatura	64
Figura 30 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI legislatura	66
Figura 31 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII legislatura	68
Figura 32 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI legislatura	70
Figura 33 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII legislatura	72
Figura 34 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)	74
Figura 35 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)	75
Figura 36 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)	76
Figura 37 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)	77
Figura 38 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)	78
Figura 39 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)	79
Figura 40 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)	80
Figura 41 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)	81

Figura 42 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI legislatura (percentuali).....82

Figura 43 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)83

Tabella 1 - Numero di atti trasmessi per anno e legislatura12

Tabella 2 - Numero di atti trasmessi per tipologia e legislatura14

Tabella 3 - Numero di decreti legislativi trasmessi per anno e legislatura16

Tabella 4 - Decreti legislativi recanti disposizioni di integrazione e correzione a decreti legislativi "principali"18

Tabella 5 - Decreti legislativi di recepimento della normativa europea19

Tabella 6 - Decreti legislativi recanti testi unici e codici20

Tabella 7- Numero complessivo di schemi di D.P.R di delegificazione e percentuale sul totale dei D.P.R.....22

Tabella 8 - Numero e percentuale sul totale di schemi di D.P.R. di delegificazione22

Tabella 9 - Numero e percentuale sul totale per gli atti assegnati alla Commissione bilancio per il parere sulle conseguenze finanziarie.....28

Tabella 10 - Stesso dato della tabella precedente, ripartito tra le tipologie di atti interessate.....29

Tabella 11 - Ripartizione degli atti secondo la legislatura e secondo il numero di riserve per atto35

Tabella 12 - Numero e percentuale sul totale degli atti sottoposti a riserva.....36

Tabella 13 - Ripartizione delle riserve per tipologia e legislatura.....36

Tabella 14 - Numero di schemi di decreto legislativo sottoposti a doppio parere, con percentuale sul totale dei decreti41

Tabella 15 - Lunghezza del termine (tutti)42

Tabella 16 - Lunghezza del termine (DLgs)42

Tabella 17 - Lunghezza del termine (D.P.R.).....42

Tabella 18 - Lunghezza del termine (D.P.C.M.)42

Tabella 19 - Ripartizione degli esiti per legislatura46

Tabella 20 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVI legislatura55

Tabella 21 - Recepimento dei rilievi (complessivamente considerati) per Commissione nella XVII Legislatura.....57

Tabella 22 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI Legislatura59

Tabella 23 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII Legislatura61

Tabella 24 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI Legislatura63

Tabella 25 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII Legislatura65

Tabella 26 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI Legislatura.....67

Tabella 27 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII Legislatura69

Tabella 28 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI Legislatura71

Tabella 29 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII Legislatura.....73

1. Introduzione. La potestà legislativa del Governo e la funzione consultiva del Parlamento

Questa pubblicazione raccoglie i dati statistici relativi agli atti del Governo sottoposti al parere parlamentare tra la XIII e la XVII legislatura (fino al 31 dicembre 2016). Con l'espressione *atti del Governo* si intendono gli schemi di atti normativi e non normativi di competenza del Governo, adottati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri o dai singoli Ministri e successivamente trasmessi ad entrambi i rami del Parlamento in ossequio a specifiche disposizioni di legge, ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. I dati relativi al numero e alla tipologia degli atti sono identici per il Senato e per la Camera dei deputati, in quanto il Governo trasmette gli schemi di provvedimento contemporaneamente ad entrambi i rami del Parlamento. I dati relativi allo svolgimento dell'esame parlamentare sono riferiti invece alla sola attività del Senato.

Negli ultimi decenni l'attività legislativa del Governo si è espansa notevolmente attraverso l'esercizio della decretazione d'urgenza, delle deleghe e del potere regolamentare. In particolare, l'aumento della legislazione delegata e dei provvedimenti di delegificazione si è accentuato significativamente a partire dalla XIII legislatura: il Governo, in concomitanza con la limitazione della decretazione d'urgenza conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996, ha fatto ricorso a tali strumenti normativi per l'attuazione del proprio programma e per la disciplina dei più importanti settori dell'ordinamento.

Questo sviluppo dell'attività normativa del Governo si è accompagnato ad una previsione quasi generalizzata del parere parlamentare. Il legislatore, infatti, tende a introdurre l'obbligo per l'Esecutivo di coinvolgere il Parlamento in funzione consultiva non solo per i decreti delegati e per i regolamenti di delegificazione, ma in maniera sempre più rilevante anche per altri tipi di regolamenti governativi, per i decreti ministeriali nonché per gli atti programmatici propedeutici all'adozione di atti normativi.

Dall'analisi delle leggi approvate nel ventennio 1996-2016, siano esse di delega o leggi di autorizzazione di interventi di delegificazione o anche altre tipologie di leggi, si rileva che **il parere parlamentare non solo è sistematicamente previsto, ma è sempre più spesso parte di un procedimento complesso**, strutturato in maniera plurale e polifasica, attraverso il coinvolgimento di altri organi chiamati a esprimere pareri al Governo e mediante l'individuazione e l'articolazione di tempi precisi per il compimento delle diverse attività consultive.

In tale quadro di riferimento, la ricerca è stata condotta al fine di raccogliere la quantità dei dati relativi agli atti presentati dal Governo e alle attività delle Commissioni per ogni singola legislatura, per poi cercare di individuarne, attraverso il confronto tra le legislature, l'andamento tendenziale in una prospettiva diacronica.

Per la raccolta e l'estrapolazione dei dati è stata utilizzata la banca dati del Senato "ANLE" (Attività non legislativa) e la documentazione prodotta dal Servizio dell'Assemblea, con particolare

riferimento all'attività di assegnazione e di conservazione degli atti. Una sezione a parte della ricerca relativa all'esito dei pareri espressi è stata coordinata dal Servizio delle Commissioni e condotta dagli Uffici delle singole Commissioni.

I dati sono stati rilevati e raggruppati in relazione ad oggetti definiti, che attengono a tre principali aree di interesse: gli **atti e il loro flusso quantitativo**, alcuni aspetti del **procedimento**, il **tempo**.

Per quanto riguarda gli **atti**, i dati sono stati aggregati per tipologie di atto (e quindi di fonte normativa) trasmesso dal Governo alle Camere. Maggiore rilievo è stato dato alle informazioni relative ai decreti legislativi e ai decreti del Presidente della Repubblica.

In ordine al **procedimento**, sono stati raccolti e confrontati i dati relativi alle fasi dell'assegnazione e dell'espressione del parere. In tale contesto, oltre ai dati sulle Commissioni assegnatarie, sia in sede primaria che in sede di osservazioni, è stata data particolare rilevanza alle informazioni relative all'istituto della "riserva"¹, all'istituto del cosiddetto "doppio parere"², alle informazioni relative alla redazione del parere nonché al grado di recepimento del parere stesso da parte del Governo. In merito a quest'ultimo profilo, occorre evidenziare che l'indagine è stata condotta separatamente dalle singole Commissioni sulla base di criteri omogenei di rilevazione. Si tratta della indagine sicuramente più interessante ai fini della valutazione complessiva delle trasformazioni e del grado di efficacia dell'attività consultiva del Senato, ma vertente su un oggetto spesso non oggettivamente misurabile, come si evidenzierà nel paragrafo dedicato.

Con riferimento al **tempo** invece, sono stati individuati il rapporto tra il tempo dell'esame effettivo delle Commissioni rispetto al termine di scadenza del parere e, più in generale, il tempo dedicato complessivamente dalle Commissioni alla sede consultiva su atti del Governo.

Le informazioni ricavate dalla rilevazione dei dati e la loro rappresentazione grafica mirano, da un lato, a misurare quantitativamente l'espansione della attività normativa del Governo e della parallela attività consultiva del Parlamento; dall'altro, permettono di individuare alcune tendenze della funzione consultiva del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo.

Dalla rappresentazione statistica dei dati emergono infatti alcuni indici "qualitativi", quali **l'innovazione delle procedure**, il **rafforzamento di alcune prassi** strutturate nel tempo come vincoli procedimentali, la sempre più diffusa **utilizzazione di alcuni istituti regolamentari** appartenenti al procedimento legislativo e mutuati nell'ambito della procedura di espressione e di redazione del parere parlamentare.

¹ Si tratta di un vincolo apposto dalla Presidenza in sede di assegnazione degli atti per il quale le Commissioni non possono concludere l'esame in assenza della trasmissione dei pareri di altri organi prescritti dalla legge: il fondamento giuridico e l'evoluzione di tale prassi saranno poi esaminati più diffusamente nella sezione dedicata.

² Alcune leggi prevedono l'obbligo per il Governo di trasmettere nuovamente lo schema di provvedimento alle Camere per un secondo parere, di solito in caso di non accoglimento totale o parziale del parere espresso in prima istanza dalle Commissioni.

Si tratta di elementi rappresentativi di una **tendenza al potenziamento degli strumenti a disposizione di ciascuna Camera, e delle Commissioni in particolare, per rendere più incisivo il proprio intervento sugli atti normativi del Governo.**

2. Il parere parlamentare. Dalla Costituzione ai giorni nostri

La richiesta di parere parlamentare è un fenomeno risalente nel tempo, tale da assumere le sembianze di una "regola procedurale condivisa", soprattutto con riferimento al parere sui decreti legislativi.³

Il parere parlamentare è un istituto presente nella storia costituzionale italiana, fin dall'epoca dello Statuto albertino e, successivamente, in epoca fascista, in virtù della prassi di prevedere commissioni bicamerali con funzioni consultive contestualmente al conferimento di una delega legislativa al Governo⁴.

Ancorché non previsto nel testo della Costituzione, si ha traccia della prassi del parere parlamentare nei lavori dell'Assemblea costituente. In particolare, nell'ambito della II Sottocommissione, l'onorevole Perassi, nel discutere sulla formulazione dell'articolo 76 della Costituzione e dei limiti posti all'esercizio della potestà legislativa delegata, affermò che "...il Parlamento, in caso di delega legislativa, può sempre stabilire i criteri ai quali dovrà attenersi il Governo nel legiferare su una determinata materia. Non sono mancati esempi in proposito nella prassi parlamentare anteriore al 1922. Con un altro espediente, infine, il parlamento può in concreto dirigere l'esercizio dell'attività legislativa delegata, e cioè stabilendo nella legge di delegazione che si debba sentire una Commissione parlamentare. Questo procedimento è frequentemente usato ma non è il caso di menzionarlo in Costituzione, perché le camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano"⁵.

Fin dalle prime leggi delega successive all'entrata in vigore della Costituzione, il Parlamento ha accompagnato il conferimento al Governo della potestà legislativa delegata con la previsione di un intervento successivo delle Commissioni permanenti o delle Commissioni bicamerali istituite *ad hoc*, cui spettava il compito di esprimere un parere, non vincolante, sui testi normativi elaborati dal Governo, prima della loro approvazione definitiva.

Si è pertanto compiuto nel tempo un processo, delega dopo delega, che ha consentito il radicamento della consulenza parlamentare, ritenuta ormai come intervento implicito lad-

³ Così E. Malfatti, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra nuovo volto "procedurale" e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in, *Studi in onore di Franco Modugno*, III Editoriale scientifica, Napoli 2011.

⁴ *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo. Il Caso dell'Italia*, a cura di Renzo Dickman, Claudio Staiano, Giuffrè 2006.

⁵ Cfr. l'intervento dell'onorevole Perassi, in *Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, p. 479.

dove sia conferita una delega al Governo⁶. Inoltre, fin dalle prime legislature repubblicane, la previsione del parere parlamentare è stata estesa altresì ad alcune tipologie di regolamenti o altri atti normativi del Governo⁷. Tale fenomeno si è amplificato a partire dalla XIII legislatura, soprattutto quando tale attività normativa, come nel caso dei provvedimenti di delegificazione, incide sulla legislazione primaria. La previsione del parere per atti di normazione secondaria è comunque caratterizzata, come emerge anche dai dati rilevati, da una prassi maggiormente fluida rispetto a quella che contraddistingue i decreti legislativi.

L'acquisizione del parere parlamentare è prevista in termini generali dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, ma solo in relazione alle deleghe ultrabiennali (articolo 14) e ad alcune tipologie di regolamenti, ossia i regolamenti di delegificazione (art. 17, comma 2, come modificato dall'articolo 5 della legge n. 69 del 2009) e i regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri (articolo 17, comma 4-*bis*, come introdotto dall'articolo 13 della legge n. 59 del 1997).

Per ciò che concerne i decreti legislativi, il procedimento di espressione del parere previsto dall'articolo 14 della legge n. 400/1988 per le deleghe ultrabiennali non è stato poi riprodotto quale modello procedurale nelle varie leggi di delega. L'articolo 14 delinea un procedimento articolato, dal momento che il parere espresso dalle Commissioni entro sessanta giorni deve indicare le disposizioni eventualmente non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delega. Dopo che il Governo, nei trenta giorni successivi, abbia esaminato il parere e quindi ritrasmesso il testo con le osservazioni e le modifiche ritenute opportune, la Commissione - entro trenta giorni - procede ad esprimere il parere definitivo. La procedura di espressione del parere ivi prevista è stata raramente applicata, in quanto le leggi prevedono di norma un tempo di delega non superiore a due anni. Inoltre, il modello procedurale così delineato non è stato generalmente accolto e riprodotto nelle leggi successive che prevedono il parere parlamentare. Si è assistito però, come già detto, ad una generalizzazione della previsione del parere parlamentare nelle leggi delega e anche in altre leggi o atti aventi forza di legge.

Il parere: un obbligo che non obbliga

I provvedimenti che prevedono il parere parlamentare determinano per il Governo **l'obbligo di richiederlo**, ma **non l'obbligo di conformarsi** alle indicazioni sostanziali contenute nel parere. Si tratta pertanto di un vincolo, così come si configura generalmente nelle leggi che lo prevedono, di carattere procedimentale. Anzi è frequente, in misura particolare nelle leggi di delega, la previsione di una clausola che esplicita la **facoltà dell'Esecutivo di adottare l'atto a prescindere dal parere**, qualora questo non venga espresso dal Parlamento entro il termine prescritto.

⁶ Dalla lettura delle leggi delega approvate dalla XIII alla XVI legislatura risulta che solo 22 norme di delega contenute nelle leggi non hanno previsto il parere parlamentare.

⁷ È nella legge n. 264 del 1958, recante disposizioni a tutela del lavoro a domicilio che viene previsto per la prima volta l'obbligo del Governo di acquisire un parere del Parlamento sui regolamenti.

Nell'ambito di una ricognizione generale sulle norme di previsione del parere parlamentare, si può osservare che esse:

- possono configurarsi come mero riferimento all'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti
- possono indicare o meno il termine per l'espressione del parere
- possono ancora delineare un procedimento complesso per l'adozione dell'atto governativo, all'interno del quale l'intervento consultivo del Parlamento rappresenta una delle fasi.

Vi sono poi leggi, soprattutto quelle recanti disciplina di riforma di intere materie o settori dell'ordinamento, che prevedono procedimenti aggravati, come nel caso della previsione del doppio parere parlamentare - cui si è fatto già cenno - nella quale il Governo è obbligato a motivare l'eventuale non conformità al parere parlamentare ritrasmettendo alle Camere il provvedimento per uno scrutinio finale delle Commissioni prima dell'adozione definitiva dell'atto.

3. Gli atti trasmessi dal Governo: quali e quanti

3.1. La tipologia

Il Governo trasmette schemi di atti normativi (decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio decreti ministeriali), atti di natura programmatica o atti propedeutici all'adozione di un atto normativo.

Dalla **Tabella 1** risulta che **nella XIII legislatura si è registrato il numero più alto** (952) di atti trasmessi; segue poi la XIV legislatura con 653. Le legislature seguenti si attestano su un numero notevolmente inferiore di atti trasmessi; è però da considerare che la XV legislatura, durante la quale sono stati trasmessi solo 244 atti (meno di un quarto degli atti della XIII e meno della metà degli atti della XVI), è durata solo 2 anni. Il dato della XVII legislatura copre meno di quattro anni, ma sembrerebbe attestarsi tendenzialmente sul medesimo numero di atti registrato nelle legislature XIV e XVI, durate cinque anni.

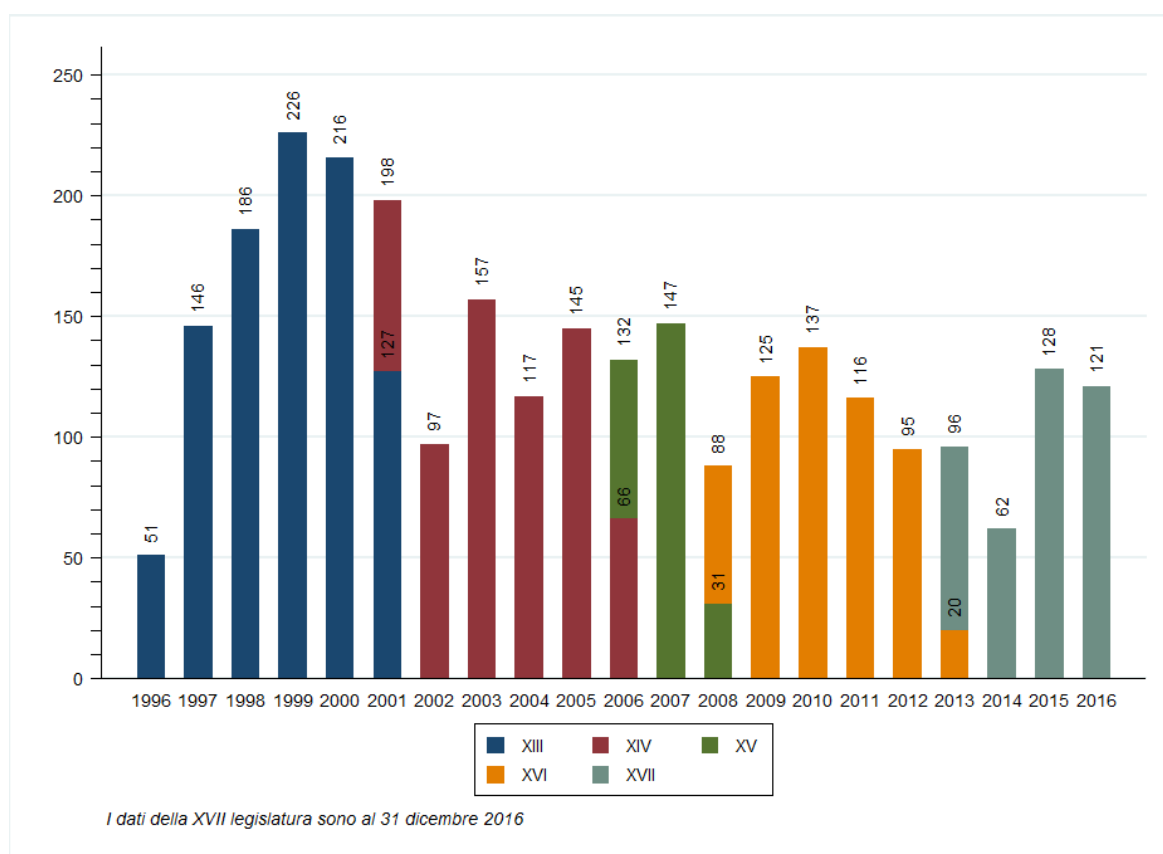
Tabella 1 - Numero di atti trasmessi per anno e legislatura

Anno di presentazione	Legislatura					Totale
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
1996	51					51
1997	146					146
1998	186					186
1999	226					226
2000	216					216
2001	127	71				198
2002		97				97
2003		157				157
2004		117				117
2005		145				145
2006		66	66			132
2007			147			147
2008			31	57		88
2009				125		125
2010				137		137
2011				116		116
2012				95		95
2013				20	76	96
2014					62	62
2015					128	128
2016					121	121
Totali:	952	653	244	550	387	2.786

Fonte: UVI

Dalla **Figura 1**, che rappresenta gli stessi dati in forma grafica, emerge con maggiore evidenza il dato di spicco della XIII legislatura. Si è trattato infatti della legislatura in cui sono state approvate ampie riforme in molteplici ambiti di intervento, attraverso un consistente flusso di atti delegati. Risulta altresì un andamento sostanzialmente omogeneo delle altre legislature, in cui può osservare un numero comunque elevato di atti, anche considerando il dato disaggregato dei singoli anni.

Figura 1 - Numero di atti trasmessi per anno e legislatura



Fonte: UVI

Scomponendo il numero complessivo degli atti nelle singole tipologie di provvedimento (**Tavola 2 e Figura 2**), risultano presenti tutte le fonti normative, primarie e secondarie. **È nettamente prevalente però in tutte le legislature il peso del decreto legislativo**, la cui incidenza in termini percentuali cresce costantemente nel tempo (**dal 33% sul numero totale di atti nella XIII legislatura al 52% di atti nella porzione considerata della XVII legislatura**). Una quantità minore, ma comunque rilevante in termini numerici, è rappresentata dai **decreti del Presidente della Repubblica** e dai **decreti del Presidente del Consiglio**, che mantengono un peso relativo costante nel corso delle legislature.

È da sottolineare che **dopo i decreti legislativi sono i decreti ministeriali a rappresentare la quota maggiore di atti. Si tratta in massima parte dei provvedimenti recanti ripartizioni degli stanziamenti di spesa** dei singoli Ministeri in favore di enti, associazioni ed altri organismi, sottoposti al parere delle Commissioni in ordine soprattutto alle scelte di destinazione del riparto.

Tabella 2 - Numero di atti trasmessi per tipologia e legislatura

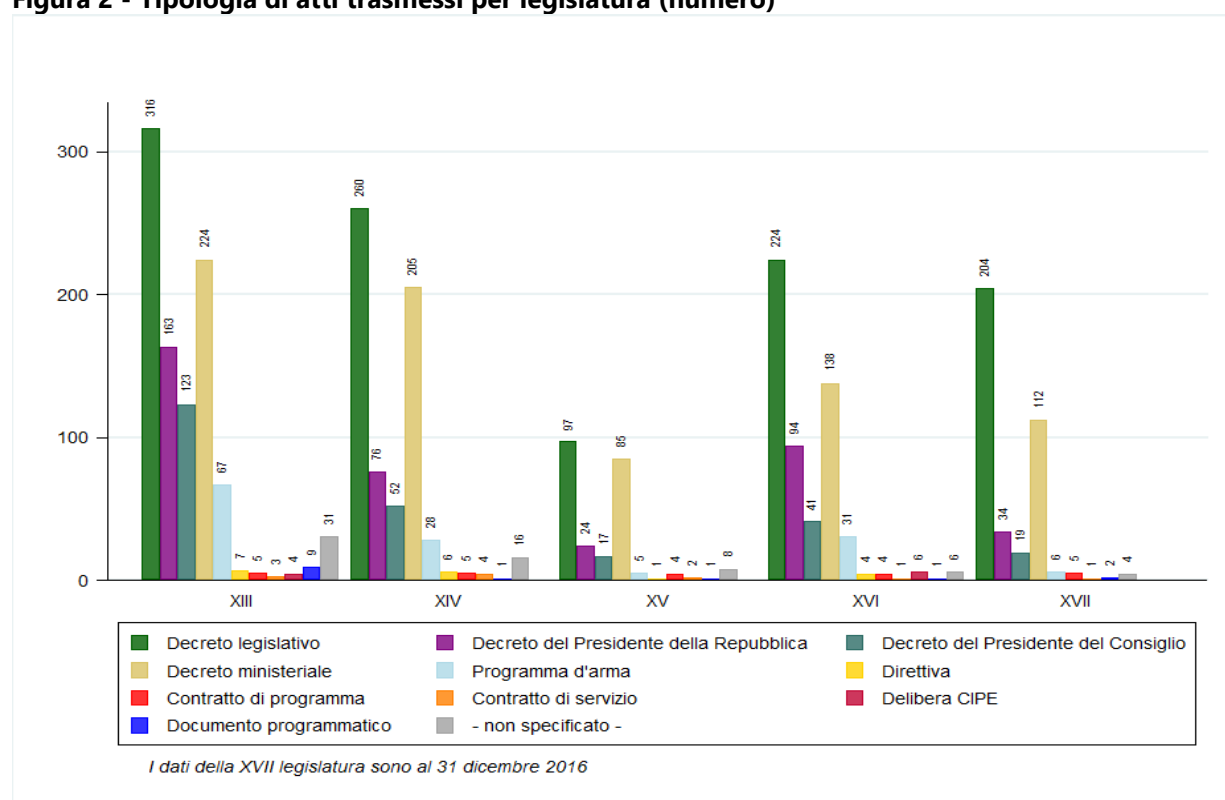
Tipologia di atto trasmesso	Legislatura										Totale	
	XIII		XIV		XV		XVI		XVII			
Decreto legislativo	316	33,19%	260	39,82%	97	39,75%	224	40,73%	204	52,71%	1.101	39,52%
DPR	163	17,12%	76	11,64%	24	9,84%	94	17,09%	34	8,79%	391	14,03%
DPCM	123	12,92%	52	7,96%	17	6,97%	41	7,45%	19	4,91%	252	9,05%
Decreto ministeriale	224	23,53%	205	31,39%	85	34,84%	138	25,09%	112	28,94%	764	27,42%
Programma d'arma ⁸	67	7,04%	28	4,29%	5	2,05%	31	5,64%	6	1,55%	137	4,92%
Direttiva	7	0,74%	6	0,92%	1	0,41%	4	0,73%			18	0,65%
Contratto di programma	5	0,53%	5	0,77%	4	1,64%	4	0,73%	5	1,29%	23	0,83%
Contratto di servizio	3	0,32%	4	0,61%	2	0,82%	1	0,18%	1	0,26%	11	0,39%
Delibera CIPE	4	0,42%					6	1,09%			10	0,36%
Documento programmatico ⁹	9	0,95%	1	0,15%	1	0,41%	1	0,18%	2	0,52%	14	0,50%
Altre tipologie ¹⁰	31	3,26%	16	2,45%	8	3,28%	6	1,09%	4	1,03%	65	2,33%
Totali:	952	100,00%	653	100,00%	244	100,00%	550	100,00%	387	100,00%	2.786	100,00%

Fonte: UVI

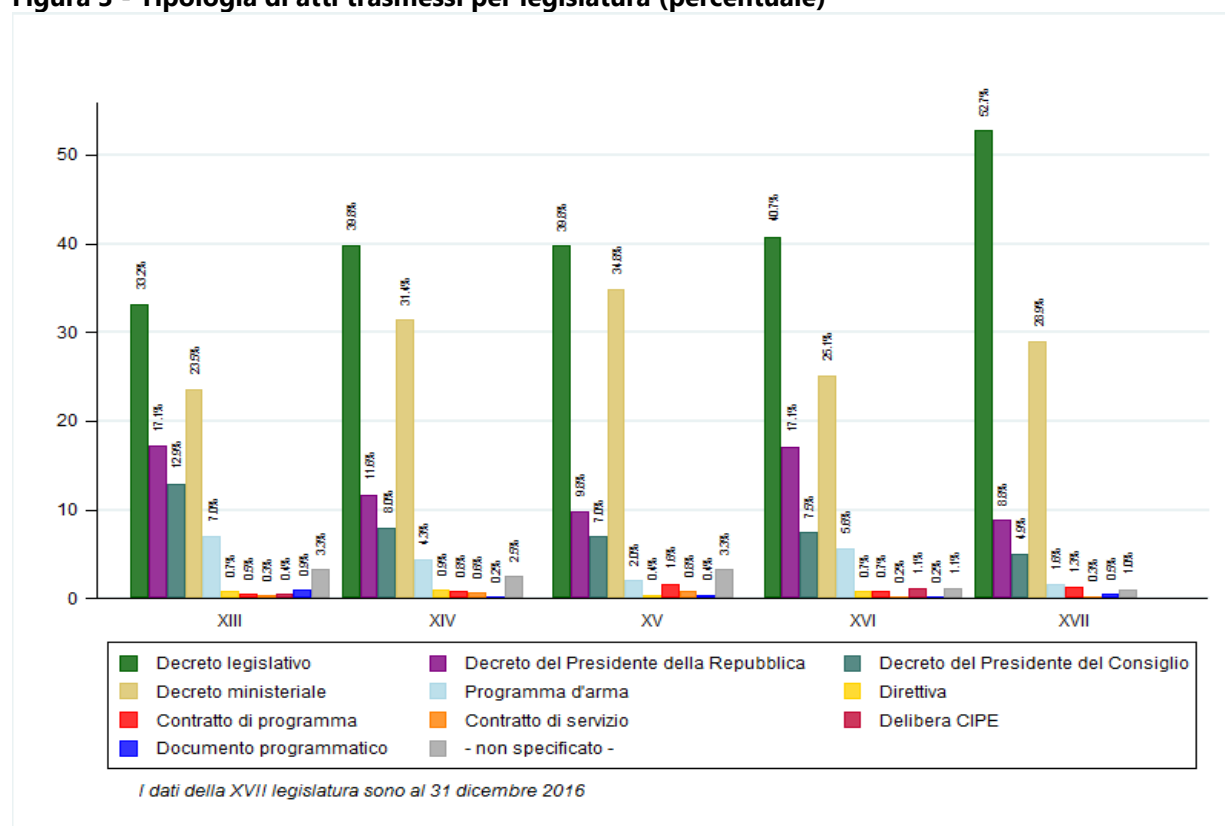
⁸ Si tratta di documenti descrittivi delle caratteristiche dei programmi d'arma, differenziati anche in relazione allo stato di avanzamento del programma contemplato. Nel corso della XVII legislatura il Governo ha trasmesso i programmi d'arma nella forma di decreti ministeriali di approvazione del programma stesso. Nella **Tabella 2** e nella **Figura n. 2** tali atti sono stati computati, per omogeneità e continuità, nella tipologia "Programma d'armi" e non nella tipologia "Decreto ministeriale".

⁹ Si tratta di documenti con contenuto programmatico, previsti dalle leggi, spesso adottati definitivamente dal Governo mediante atti normativi.

¹⁰ In tale categoria sono stati computati tutti quegli atti, relazioni o documenti vari non riconducibili con esattezza alle tipologie individuate.

Figura 2 - Tipologia di atti trasmessi per legislatura (numero)

Fonte: UVI

Figura 3 - Tipologia di atti trasmessi per legislatura (percentuale)

Fonte: UVI

3.2. I maggiori protagonisti: i decreti legislativi

I grafici precedenti confermano che **nel corso delle cinque legislature considerate si è assistito ad un impiego massiccio della delega e conseguentemente a una produzione assai copiosa di decreti legislativi: 1.101 atti dal 1996 al 2016.**

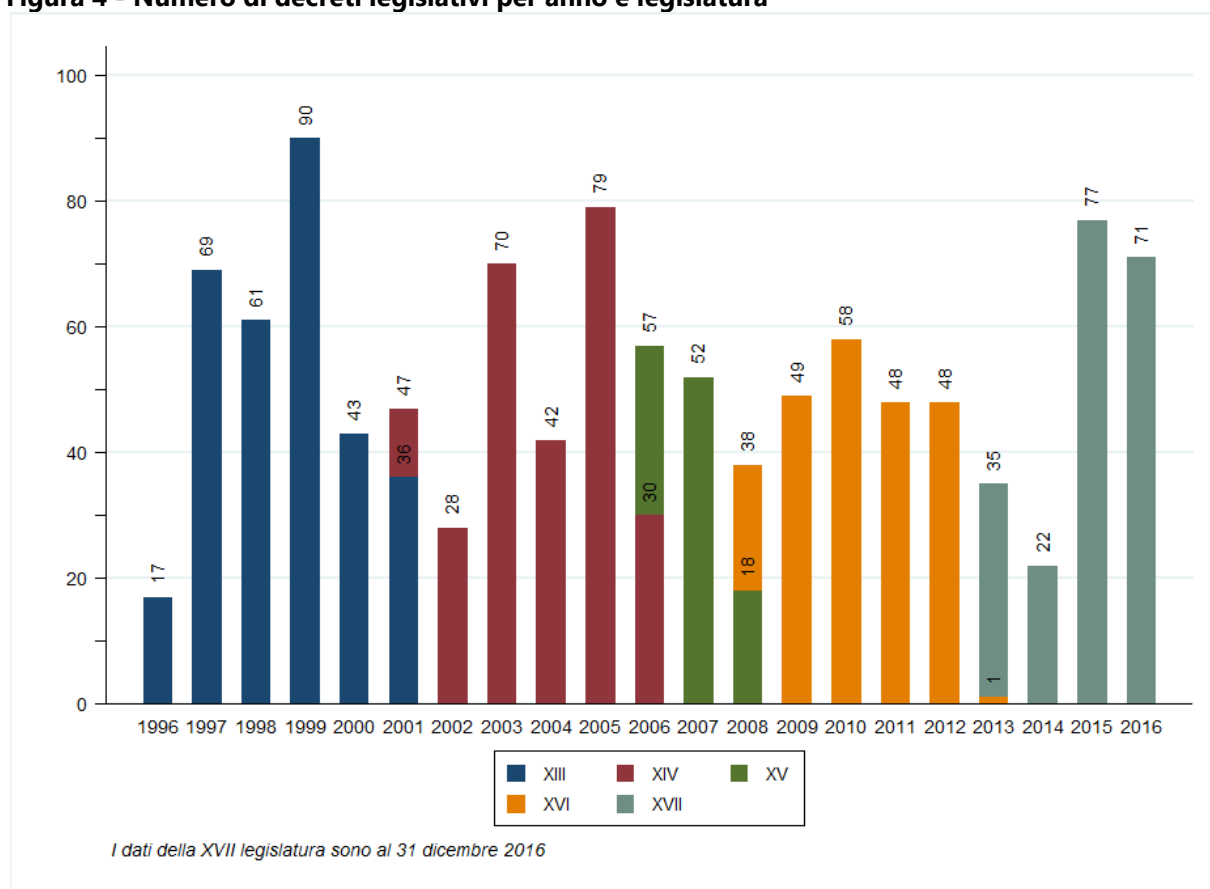
Si è cercato di misurare quantitativamente la delegazione delegata, dando rilievo ad aspetti più specifici sulle modalità di esercizio della potestà legislativa del Governo, emergenti proprio dalla lettura dei dati e del loro andamento tendenziale, quali per esempio il ruolo delle leggi cosiddette a ciclo annuale e l'incidenza dei decreti di natura integrativa e correttiva.

La **Tabella 3** e la **Figura 4** recano la quantità dei decreti legislativi per ogni singolo anno e complessivamente per ciascuna legislatura. **Il numero più alto di decreti trasmessi – 316 – si è verificato nella XIII legislatura, nella quale sono state approvate riforme importanti come la riforma amministrativa, la riforma fiscale, la riforma del bilancio dello Stato.**

Tabella 3 - Numero di decreti legislativi trasmessi per anno e legislatura

Anno di presentazione	Legislatura					Totale
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
1996	17					17
1997	69					69
1998	61					61
1999	90					90
2000	43					43
2001	36	11				47
2002		28				28
2003		70				70
2004		42				42
2005		79				79
2006		30	27			57
2007			52			52
2008			18	20		38
2009				49		49
2010				58		58
2011				48		48
2012				48		48
2013				1	34	35
2014					22	22
2015					77	77
2016					71	71
Totali:	316	260	97	224	204	1.101

Fonte: UVI

Figura 4 - Numero di decreti legislativi per anno e legislatura

Fonte: UVI

Dalla rappresentazione grafica di cui alla **Figura 4**, emerge che all'inizio di ciascuna legislatura è trasmesso tendenzialmente un minor numero di decreti legislativi, mentre esso cresce negli anni successivi. È questo un chiaro segnale del fatto che l'esercizio delle deleghe "di legislatura", cui spesso è legata l'attuazione del programma di Governo, tende a realizzarsi compiutamente nel tempo.

Sulla base delle caratteristiche dei dati disponibili, si è cercato di individuare alcune "categorie" di decreto legislativo. Si tratta di un'analisi parziale, su oggetti non del tutto omogenei tra loro, ma che può costituire un indice per valutare alcuni ricorrenti ambiti di intervento della delega.

Nelle **Tabelle 4, 5 e 6** dal numero complessivo di decreti legislativi sono stati scorporati i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive ai decreti, i decreti legislativi recanti attuazione della normativa dell'Unione europea, i decreti legislativi recanti codici di settore e testi unici. Di ciascuna di queste "categorie" è stata misurata l'incidenza.

Tabella 4 - Decreti legislativi recanti disposizioni di integrazione e correzione a decreti legislativi "principali"

Legislatura	DLgs totali	Correttivi e integrativi	
XIII	316	48	15,2%
XIV	260	23	8,8%
XV	97	13	13,4%
XVI	224	18	8,0%
XVII	204	10	4,9%
Totali:	1.101	112	10,2%

Fonte: UVI

Dalla **Tabella 4** risulta che **una importante percentuale di decreti trasmessi (il 10,2% in media, con punte superiori al 15) è di natura correttiva e integrativa rispetto al decreto principale**. Come è noto, le leggi delega recano nella maggior parte dei casi la possibilità per il Governo di apportare modifiche alla disciplina cui è stata data attuazione alla delega mediante ulteriori decreti delegati, la cui elaborazione deve avvenire nel rispetto dei medesimi limiti e del medesimo schema procedurale stabilito per i cosiddetti decreti principali. Ciò consente pertanto al Governo - e allo stesso Parlamento che è sempre chiamato ad esprimersi con il proprio parere - di verificare l'impatto della disciplina originariamente adottata e conseguentemente di adeguarla alle esigenze emerse nelle prime esperienze applicative.

Il dato relativo della XIII legislatura appare ancora una volta il più rilevante sia in termini assoluti (48 decreti correttivi) che in termini percentuali (15,2% del totale): in quegli anni di espansione dell'uso della delegazione legislativa, il Governo ha fatto costantemente ricorso a interventi successivi di stabilizzazione normativa.

Nelle legislature seguenti si assiste ad una diminuzione del numero dei decreti correttivi (che appare in linea con l'andamento decrescente del numero totale dei decreti) ma a una loro **incidenza abbastanza costante** sul novero complessivo dei decreti trasmessi. Il dato più evidente è quello della XV, in cui la percentuale di interventi di natura correttiva (13,4%) raggiunge quasi le stesse percentuali della XIII legislatura, a fronte di un numero complessivo considerevolmente minore di decreti trasmessi. Sulla base di un'analisi di carattere esclusivamente quantitativo, si può affermare pertanto che **si è verificata una certa normalizzazione nel tempo del fenomeno dei decreti integrativi e correttivi**, utilizzati in parallelo allo sviluppo della delega per realizzare gli obiettivi programmatici del Governo.

Tabella 5 - Decreti legislativi di recepimento della normativa europea

Legislatura	DLgs totali	Di recepimento della normativa UE	
XIII	316	55	17,4%
XIV	260	100	38,5%
XV	97	68	70,1%
XVI	224	132	58,9%
XVII	204	102	50,0%
Totali:	1.101	457	41,5%

Fonte: UVI

L'altra "categoria" estrapolata dai dati complessivi è quella dei **decreti legislativi recanti attuazione della normativa dell'Unione europea** (direttive e decisione quadro, disciplina sanzionatoria per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee o in regolamenti dell'Unione europea). Risulta con evidenza dalla **Tabella 5** che **dalla XIII legislatura in poi la "materia comunitaria" occupa una parte consistente dell'attività normativa delegata. Spicca il dato percentuale della XV legislatura (70%), ma anche le legislature seguenti fanno registrare una incidenza dei decreti in materia europea pari o superiore al 50%.**

La materia europea

Dalla "legge La Pergola", approvata nel 1989, in poi si è dato vita ad un meccanismo automatico, con cadenza annuale, di esecuzione degli adempimenti connessi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. I dati confermano che la delega legislativa è di fatto divenuta il meccanismo privilegiato dell'opera di trasposizione del diritto europeo, sebbene la disciplina generale sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea preveda altresì la possibilità di adeguare il diritto nazionale agli obblighi europei anche per via regolamentare e amministrativa (articolo 35 della legge n. 234 del 2012. Infatti, se si osservano i dati riportati nella **Tabella 7**, relativi ai decreti del Presidente della Repubblica recanti regolamenti di attuazione della normativa europea, risulta un'eccezione il dato della XIII legislatura, nel corso della quale sono sottoposti al parere parlamentare ben 15 regolamenti, mentre nelle successive legislature la scelta di questo strumento normativo diviene irrilevante.

L'attuazione del diritto europeo in gran parte attraverso i provvedimenti delegati consente al Parlamento di partecipare all'intero processo decisionale in materia europea, collaborando con l'Esecutivo - attraverso il parere - nella stesura della disciplina di recepimento della normativa europea. Il dato è da leggere altresì in combinazione con il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella "fase ascendente" della produzione normativa europea, che ha conosciuto un'espansione significativa a partire dalla XVI legislatura, in particolare a seguito delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

Tabella 6 - Decreti legislativi recanti testi unici e codici

Legislatura	DLgs totali	Testi unici e codici	
XIII	316	15	4,7%
XIV	260	28	10,8%
XV	97	8	8,2%
XVI	224	22	9,8%
XVII	204	4	2,0%
Totali:	1.101	77	7,0%

Fonte: UVI

Risulta dalla **Tabella 6** che **una quota pari al 7% dei decreti legislativi reca testi unici e codici**. Si fa presente innanzitutto che il dato considera anche i decreti legislativi correttivi e integrativi di testi unici e codici.

La **politica di riordino e semplificazione della legislazione** - finalizzata a coordinare la pluralità di testi normativi vigenti in una determinata materia o settore - ha avuto un significativo rilancio a partire dalle politiche di semplificazione, avviate con la legge n. 59 del **1997** e proseguite con le leggi annuali.

Dai dati emerge che il numero di decreti legislativi adottati in attuazione delle norme di delega contenute nelle leggi di semplificazione o in altri provvedimenti recanti riassetto normativo per specifici settori è tendenzialmente costante dalla XIII fino alla XVI legislatura, con un valore massimo in XIV e XVI legislatura. I dati confermano la prassi legislativa di quegli anni. **In XIII legislatura si avvia la stagione della semplificazione legislativa e amministrativa, attraverso lo strumento del testo unico** (legge n. 50 del 1999 e n. 340 del 2000); **in XIV legislatura si passa alla stagione della codificazione di settore**, di cui alla legge n. 229 del 2003; **in XVI legislatura si assiste ad una nuova stagione di semplificazione normativa e riordino, determinata dal cosiddetto "meccanismo taglialeggi"**, di cui alla legge n. 246 del 2005, alla quale ha fatto seguito la legge n. 9 del 2009. Il dato della XV è in linea con le legislature precedenti, se si considera la durata ridotta della legislatura. Per la XVII legislatura, ancora in corso, sembrerebbe risultare una tendenziale decrescita del numero di provvedimenti recanti testi unici e codici.

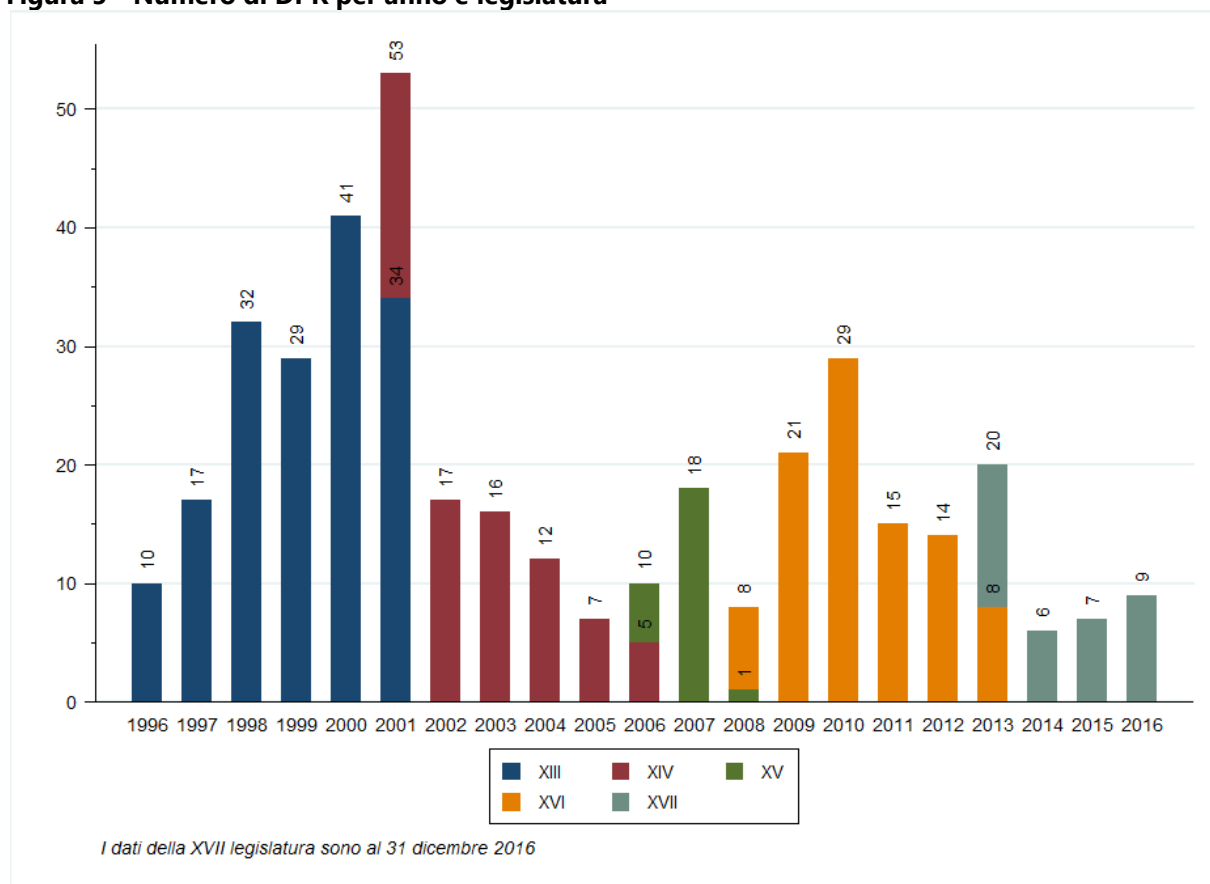
Se si considera la somma dei decreti legislativi in materia comunitaria e quelli recanti testi unici e codici risulta che **le leggi a ciclo annuale, comunitaria e di semplificazione, hanno determinato, tra 1996 e 2016, circa la metà della produzione normativa del Governo sottoposta a parere parlamentare**.

3.3. I decreti del Presidente della Repubblica: un focus sulla delegificazione

I decreti del Presidente della Repubblica rappresentano la forma con la quale si estrinseca il potere regolamentare del Governo. Nelle precedenti **Tabella 2 e Figura 2 e 3**, risulta che essi **rappresentano circa il 14% degli atti trasmessi nel corso delle legislature considerate, con valori massimi del 17% sul totale degli atti in XIII e in XVI legislatura**.

Anche dalla **Figura 5**, focalizzata sulla quantità di DPR per ciascuna legislatura, risulta evidente che **l'attività regolamentare del Governo ha avuto i picchi maggiori durante gli anni della XIII legislatura.**

Figura 5 - Numero di DPR per anno e legislatura



Fonte: UVI

Nel novero dei decreti del Presidente della Repubblica è stato disaggregato il dato relativo ai **regolamenti di delegificazione**, configurati dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400. Come risulta dalla **Tabella 7** essi **rappresentano quasi il 90% dei DPR** trasmessi per il parere parlamentare: 343 su 391.

Il dato è costante ed omogeneo per tutte le legislature: il numero più alto di regolamenti di delegificazione (163) è stato trasmesso in XIII legislatura, nella quale è stata avviata, anche attraverso lo strumento della delegificazione, la politica di semplificazione legislativa e amministrativa; in XV e XVI legislatura si registra un minore numero di atti rispetto alla precedente legislatura, anche se essi rappresentano la quasi totalità dei decreti trasmessi (96-97%); in XVII legislatura si registra una decrescita consistente del numero dei provvedimenti e della loro incidenza.

Tabella 7- Numero complessivo di schemi di D.P.R di delegificazione e percentuale sul totale dei D.P.R.

Legislatura	DPR totali	DPR delegificazione (numero complessivo)	
XIII	163	140	86%
XIV	76	64	84%
XV	24	23	96%
XVI	94	91	97%
XVII	34	25	74%
Totali:	391	343	88%

Fonte: UVI

Sulla base dei dati disponibili, è stato possibile circoscrivere alcune materie o ambiti oggetto di delegificazione. La **Tabella 8** disaggrega i dati relativi ai regolamenti in materia di organizzazione dei ministeri, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, e ai regolamenti recanti recepimento di direttive comunitarie.

Tabella 8 - Numero e percentuale sul totale di schemi di D.P.R. di delegificazione

Legislatura	DPR delegificazione (numero complessivo)	DPR delegificazione (organizzazione dei Ministeri)		DPR delegificazione (attuazione normativa UE)	
XIII	140	43	37%	15	14%
XIV	64	32	50%	1	2%
XV	23	20	87%	0	
XVI	91	25	42%	2	3%
XVII	25	3	11%	2	7%
Totali:	343	123	51%	20	8%

Fonte: UVI

Il dato relativo ai regolamenti di recepimento della normativa europea, come accennato precedentemente in relazione ai decreti legislativi di recepimento, appare di non rilevante entità. Solo in XIII legislatura il Governo ha adottato un certo numero di atti di recepimento attraverso lo strumento regolamentare.

È invece rilevante la quota di regolamenti in materia di organizzazione del Governo.

L'articolo 13 della legge n. 59 del 1997 ha aggiunto all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, un nuovo comma 4-bis in cui si stabilisce che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate con regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della medesima legge. Si tratta pertanto di una disciplina che autorizza ciascun Ministero a darsi un'organizzazione interna mediante norme di delegificazione. Essi rappresentano nel periodo complessivamente considerato **la metà dei regolamenti di delegificazione**. Si può evidenziare in particolare il fatto che in ciascuna legislatura si susseguono un consistente numero di regolamenti di organizzazione, che **fanno seguito alle leggi approvate di riordino e riscrittura del numero, della struttura e**

delle attribuzioni dei Ministeri. In XVII legislatura si registra invece (almeno fino al periodo considerato) un numero considerevolmente minore di regolamenti di organizzazione.

4. Il parere del Senato. Aspetti procedurali

Il procedimento per l'espressione del parere sugli atti del Governo è disciplinato dall'articolo 139-bis del Regolamento del Senato. La disciplina è stata introdotta nel 1978, a seguito dell'approvazione della legge n. 14 del 1978 relativa al controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici, e da allora non è mai stata oggetto di modifiche. Essa è stata da subito integrata dall'Istruzione della Giunta per il regolamento del 13 giugno 1978 circa le modalità applicative dell'articolo 139-bis relativamente all'esame in Commissione. Questa succinta regolamentazione, inizialmente modellata sulla procedura ben più essenziale del parere sulle nomine, è applicata estensivamente ai pareri sugli atti normativi, che in realtà presentano caratteri peculiari, in relazione ai diversi termini assegnati per la loro espressione e alla loro differente struttura.

Infatti il parere sulle nomine è puntuale, risolvendosi nella dicotomia "favorevole" o "contrario", mentre il parere sugli schemi di atto normativo può essere articolato. Inoltre la fase della discussione sugli atti normativi, esemplata sul regime della sede referente, è esclusa nell'esame delle nomine, limitato ai solo annunci di voto sulle candidature proposte dal Governo.

La disciplina di cui all'articolo 139-bis è stata successivamente integrata dal parere della Giunta per il Regolamento del 23 ottobre 2001 concernente la previsione delle osservazioni della 1^a Commissione permanente - in via sperimentale e transitoria in attesa dell'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 - sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti a parere, al fine di valutarne la conformità al riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni. Sono inoltre da considerare altre disposizioni regolamentari, introdotte in momenti successivi al 1978, che disciplinano alcuni specifici aspetti della procedura, quali **l'articolo 144, comma 3**, modificato con la riforma regolamentare del 1988, relativo al deferimento degli schemi di atti del Governo concernenti l'attuazione della normativa comunitaria alle Commissioni permanenti per materia e contestualmente, per la formulazioni di osservazioni e proposte, alla 14^a Commissione permanente, e **l'articolo 76-bis**, introdotto nel 1988 e modificato con la deliberazione del 21 luglio del 1999, col quale si fissa una condizione di improcedibilità nell'esame degli schemi di decreto legislativo che comportino nuove e maggiori spese ovvero diminuzioni di entrata e non siano corredate dalla relazione tecnica, conforme a prescrizioni di legge.

Il Regolamento del Senato non disciplina dettagliatamente il procedimento di espressione del parere. Si tratta di disposizioni a carattere generale che individuano solo alcuni elementi essenziali del procedimento, ad esempio il tempo di espressione del parere. Ulteriori vincoli e modalità di svolgimento dell'esame degli atti normativi del Governo sono state introdotte in via di prassi (come il vincolo della riserva) o per applicazione analogica di istituti previsti dal

Regolamento per la sede consultiva e referente del procedimento legislativo (fase istruttoria, attività conoscitiva preliminare, regime di discussione, redazione del parere).

Dall'analisi dei dati emerge la rilevanza di alcuni profili, quali la riserva, il doppio parere e soprattutto le modalità di redazione del parere, che si sono trasformati e consolidati nel corso delle legislature.

L'essenzialità della disciplina regolamentare ha consentito pertanto che il procedimento potesse evolversi e strutturarsi nel tempo, adattandosi alle mutevoli esigenze politiche e istituzionali.

4.1. Le Commissioni permanenti e le bicamerali: assegnazione degli atti

L'individuazione delle Commissioni permanenti competenti ad esprimere il parere spetta alla Presidenza di ciascuna Camera in sede di assegnazione dell'atto. Ci sono casi però in cui le Commissioni assegnatarie in sede primaria sono indicate dalla legge: ciò si verifica quasi esclusivamente per le Commissioni bicamerali, in particolare per alcune Commissioni con funzioni consultive istituite *ad hoc* per l'esame di specifici provvedimenti di riforma, ma anche per Commissioni permanenti come la Commissione bilancio, competente ad esprimere il parere tecnico sulle conseguenze finanziarie del provvedimento quando previsto dalla legge.

I criteri di individuazione delle competenze sono del tutto coincidenti con quelli utilizzati per l'assegnazione dei disegni di legge o degli affari, secondo le disposizioni generali di cui all'articolo 34 e sulla base di una prassi ormai consolidata in materia di assegnazione degli atti.

Nei grafici che seguono (da **Figura 6** a **Figura 10**) è rappresentato il numero di atti assegnati a ciascuna Commissione, distribuito secondo la legislatura e la sede di deferimento, se consultiva primaria o sede "osservazioni". Quest'ultima, di cui si tratterà successivamente, è la sede "consultiva", nella quale le altre Commissioni sono chiamate a formulare alla Commissione principale le loro eventuali osservazioni sui profili di competenza recati dal provvedimento. Tale sede non è specificamente contemplata nella disciplina regolamentare relativa al parere parlamentare su atti del Governo, ma è stata adottata nella prassi, in analogia a quanto previsto dall'articolo 38 del Regolamento per la procedura legislativa. L'adozione del termine specifico *osservazioni* per tale sede è stata introdotta, al fine di evitare confusione terminologica con il termine *parere*, previsto invece dall'articolo 38 con riferimento alla sede consultiva nella procedura legislativa.

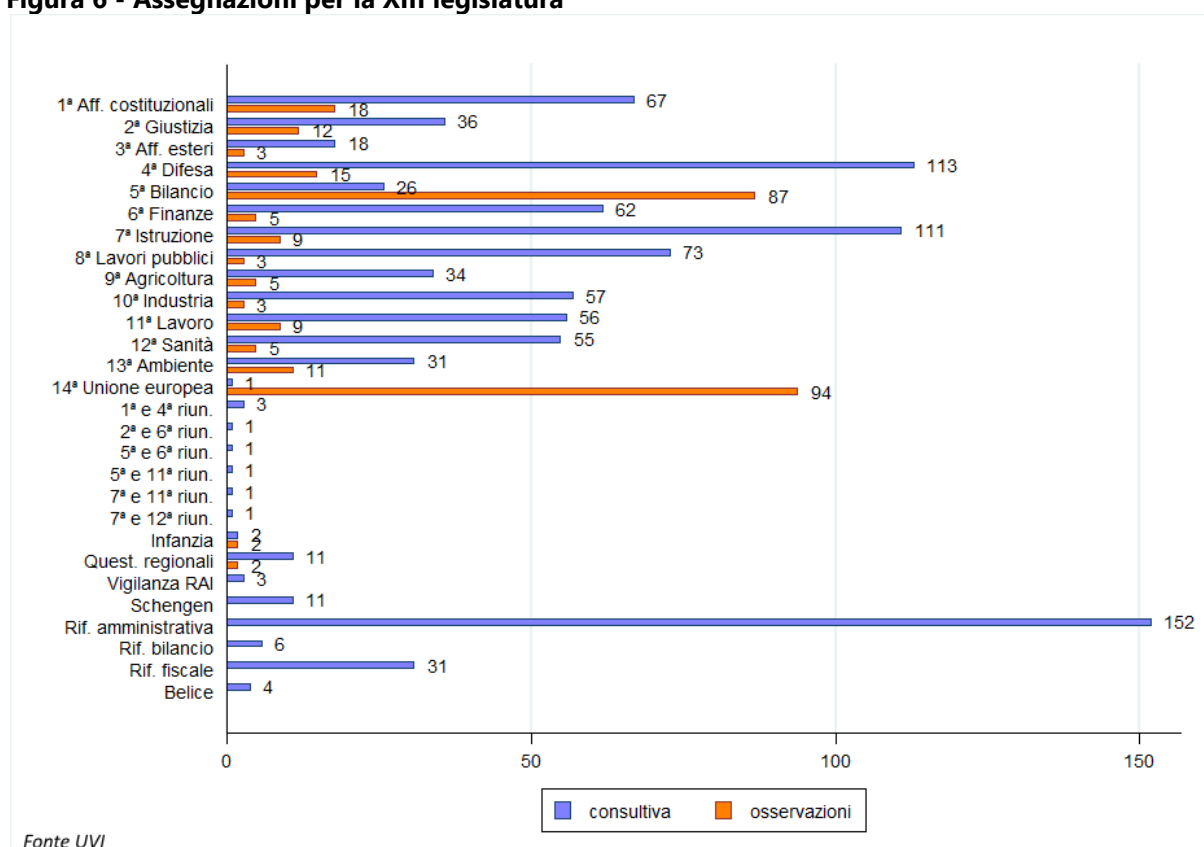
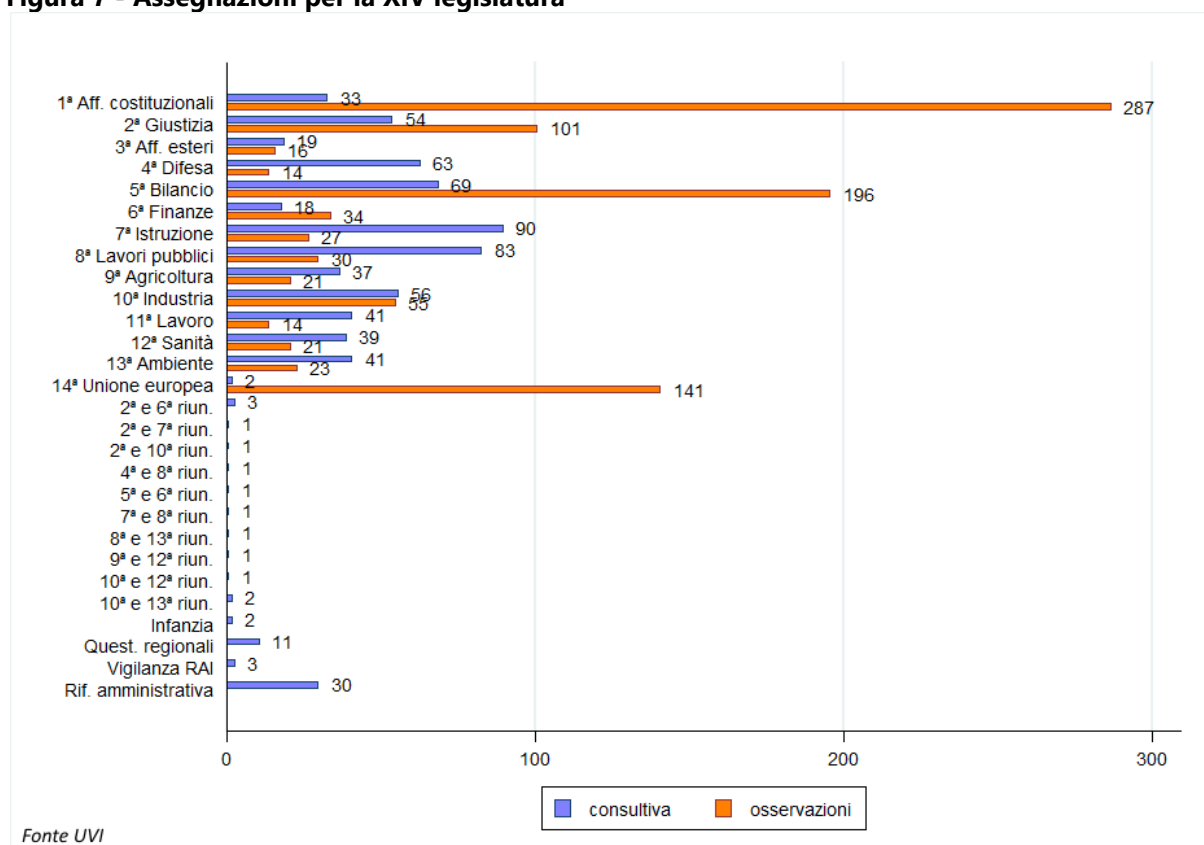
Figura 6 - Assegnazioni per la XIII legislatura**Figura 7 - Assegnazioni per la XIV legislatura**

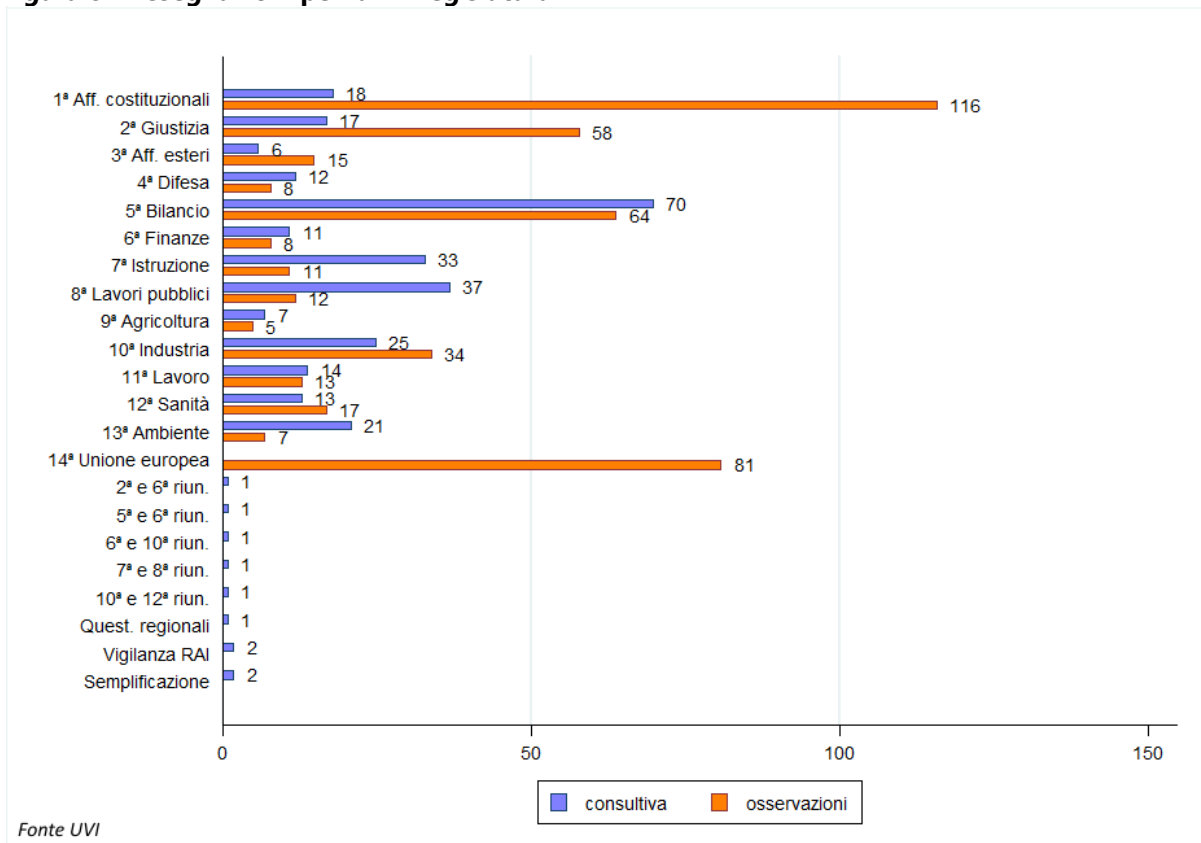
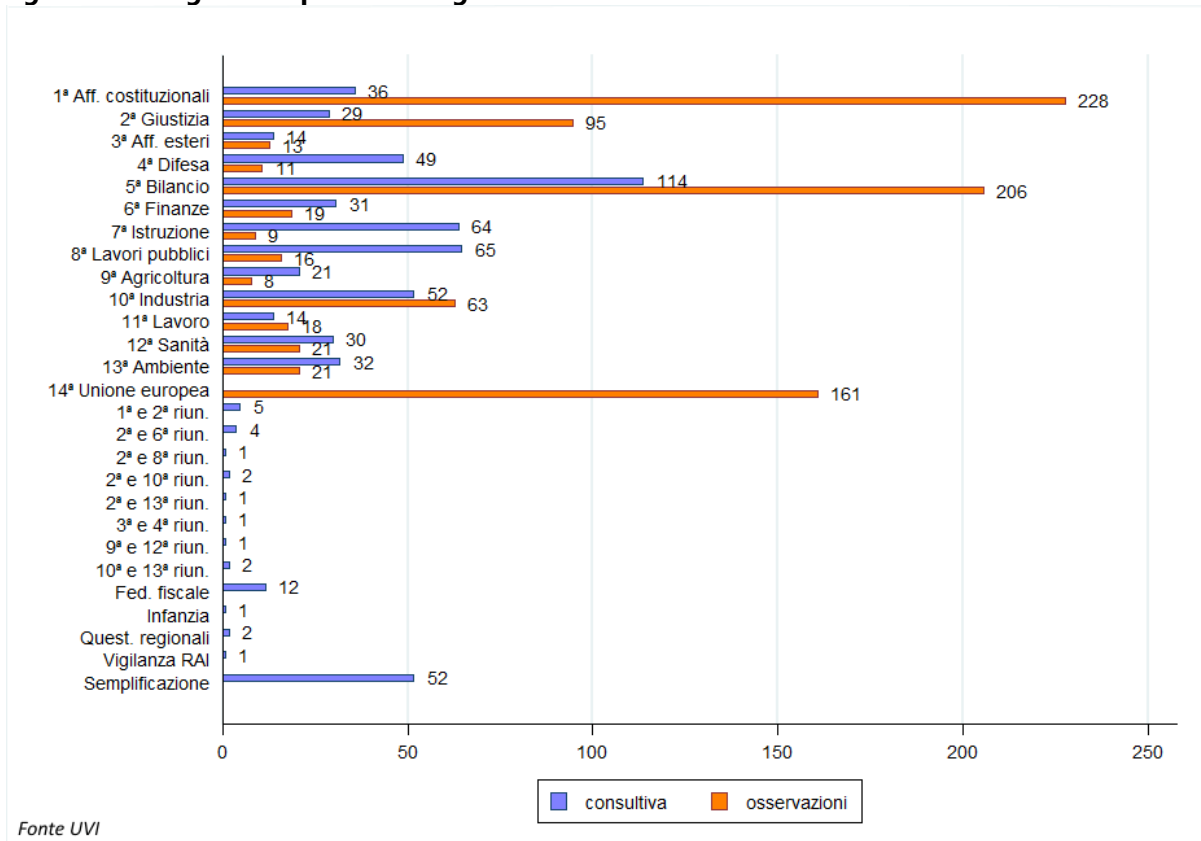
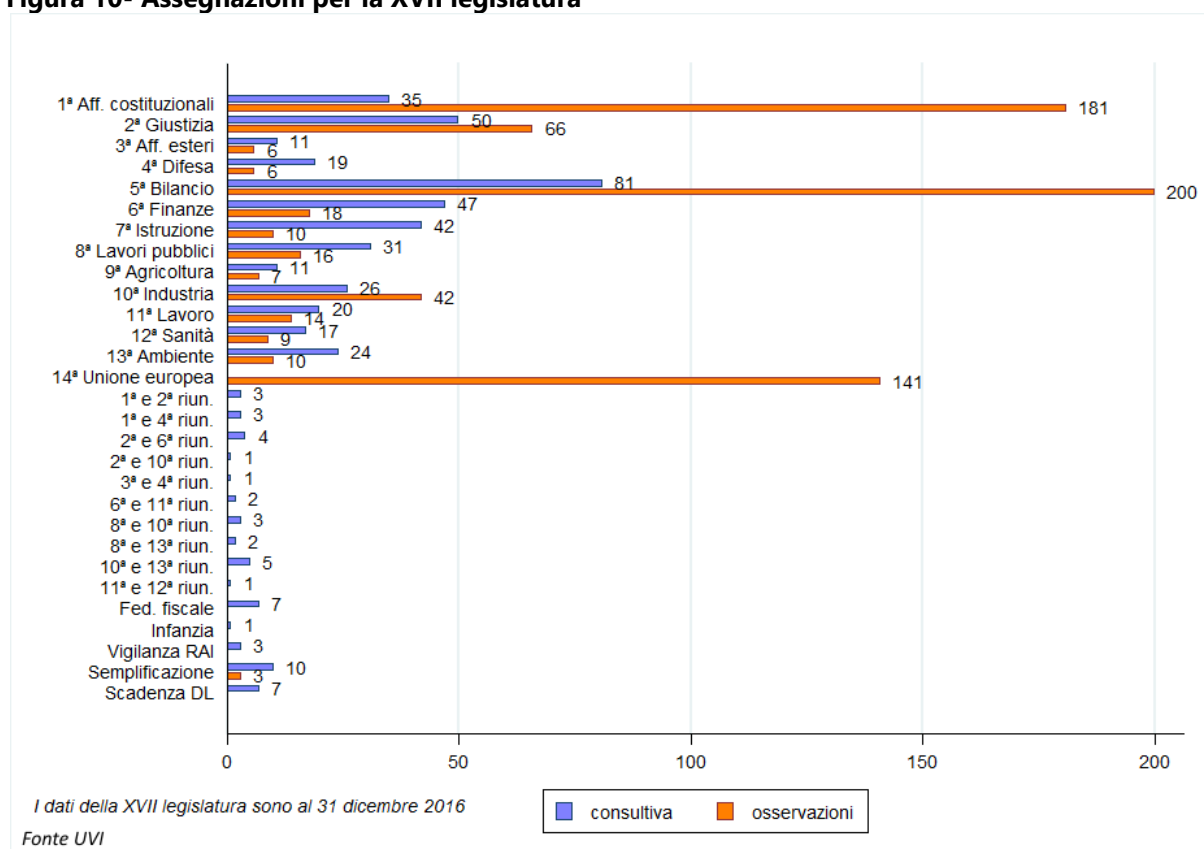
Figura 8 - Assegnazioni per la XV legislatura**Figura 9 - Assegnazioni per la XVI legislatura**

Figura 10- Assegnazioni per la XVII legislatura

Come si desume dalla **Figura 6**, in **XIII legislatura risultano quantitativamente rilevanti le assegnazioni degli atti a Commissioni bicamerali, istituite appositamente** per esaminare ed esprimere il parere sui provvedimenti attuativi della **riforma fiscale**, della **riforma amministrativa** e della **riforma per il bilancio dello Stato** previste, rispettivamente dalla legge n. 662/1996, dalla legge n. 59/1997 e della legge n. 94/1997.

Il ricorso alle Commissioni bicamerali ricalca un modello di intervento parlamentare che aveva trovato una significativa affermazione nel corso degli anni '70, ed è stato determinato principalmente dal fatto che le predette leggi delega avevano l'obiettivo di riformare interamente ambiti che toccavano molteplici settori materiali. **La concentrazione della funzione consultiva in un unico organo risultava pertanto vantaggiosa in termini di organicità ed unitarietà della posizione parlamentare su testi complessi.**

È significativo accennare al fatto che l'individuazione di Commissioni bicamerali "specializzate" nella XIII legislatura non ha impedito alle Commissioni permanenti, competenti per materia, di rivendicare il proprio ruolo e di richiedere un coinvolgimento nel procedimento di esame dell'atto, attraverso l'espressione di rilievi ed osservazioni alle Commissioni bicamerali stesse. Le Presidenze di Senato e Camera, pur affermando le ragioni a sostegno della prassi contraria all'istituto delle osservazioni a organismi bicamerali, hanno però autorizzato in via derogatoria tale percorso

per i provvedimenti particolarmente rilevanti quali quelli concernenti la riforma dell'organizzazione del Governo.

Dalla XIV legislatura, e con particolare evidenza nelle legislature XVI e XVII (fino al periodo considerato di dicembre 2016), **sono invece nettamente prevalenti le assegnazioni alle Commissioni permanenti**. Da una parte, tale preferenza sembra potersi attribuire alle tipologie di deleghe conferite nel periodo, che investono ambiti di intervento più settorializzati. Dall'altra, il ritorno alle Commissioni permanenti sembra essere legata ad una rivalutazione della funzione "consultiva" come attività ordinaria delle Commissioni di merito, in relazione soprattutto all'esplosione quantitativa dei provvedimenti sottoposti a parere.

Dalla XIV legislatura in poi si afferma pertanto la competenza ordinaria delle Commissioni permanenti, anche con riferimento a interventi di riforma complessiva di settori e materie. Appare significativo, a tale proposito, come la legge n. 124 del 2015, in materia di riorganizzazione della pubblica amministrazione, preveda per l'esercizio di deleghe di semplificazione l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione.

È da sottolineare che **il numero di assegnazioni è distribuito in modo piuttosto omogeneo tra le Commissioni**.

4.2. La Commissione bilancio e il parere sulle conseguenze finanziarie

In ossequio a specifiche norme di legge, gli atti del Governo possono essere contestualmente assegnati alla Commissione di merito e alla Commissione bilancio, per l'espressione del parere sui profili finanziari recati dal provvedimento. Introdotta per la prima volta dalla legge n. 419 del 1998, concernente la razionalizzazione del sistema sanitario nazionale, tale previsione è sempre più spesso presente, in particolare nelle leggi di delega.

Tabella 9 - Numero e percentuale sul totale per gli atti assegnati alla Commissione bilancio per il parere sulle conseguenze finanziarie

Legislatura	Atti totali	Atti assegnati alla 5 ^a Commissione	
XIII	952		0%
XIV	653	39	6.0%
XV	244	56	23.0%
XVI	550	86	15.6%
XVII	387	67	17.3%
Totali:	2.786	248	8.9%

Fonte: UVI

Tabella 10 - Stesso dato della tabella precedente, ripartito tra le tipologie di atti interessate

Tipologia di atto esaminato	Legislatura								Totale	
	XIII	XIV		XV		XVI		XVII		
Decreto legislativo		260	37	97	42	224	52	204	54	1.101 185
DPR		76		24		94	1	34		391 1
DPCM		52	1	17	10	41	18	19	5	252 34
Decreto ministeriale		205		85		138	7	118	8	770 15
Delibera CIPE						6	6			10 6
Altre tipologie		16	1	8	4	6	2	4		65 7
Totali:		39		56		86		67		248

Fonte: UVI

Come appare evidente nella **Tabella 9** l'assegnazione per il parere autonomo della Commissione bilancio inizia nel corso della XIV legislatura, fino a essere un evento costante nella XVI legislatura e ancor più nella XVII legislatura. La disaggregazione del dato complessivo per tipologia di atto (**Tabella 10**), mostra che il coinvolgimento della Commissione bilancio è richiesto soprattutto per i decreti legislativi, e che tale tendenza cresce nel corso delle legislature.

Il coinvolgimento della Commissione bilancio in un esame obbligatorio dei provvedimenti suscettibili di implicare conseguenze finanziarie **determina sicuramente un rafforzamento del ruolo di controllo del Parlamento sugli aspetti finanziari delle deleghe e sull'equilibrio di bilancio.**

Inoltre, nelle leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea, dalla legge n. 62 del 2005 (legge comunitaria 2004) in poi, la funzione di controllo sui profili finanziari attribuita alla Commissione bilancio appare altresì corroborata da un procedimento aggravato, che prevede l'obbligo per il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, di ritrasmettere alle Camere i testi dei provvedimenti corredati dei necessari elementi di informazione, al fine di acquisire il parere definitivo della Commissione bilancio medesima. Si tratta pertanto di una procedura di "doppio parere" parlamentare (di cui saranno forniti i dati complessivi in un successivo paragrafo) specificamente prevista per la funzione consultiva in materia di effetti finanziari. Non risulta essersi verificato, nell'ambito dell'intervallo considerato nella presente analisi, il ricorso a tale procedimento.

4.3 Le assegnazioni in sede di osservazioni

Gli atti del Governo possono essere assegnati, in aggiunta alla Commissione competente a esprimere il parere, anche ad altre Commissioni chiamate a formulare, in ordine ai profili di competenza, le proprie eventuali osservazioni alla Commissione di merito. L'istituto delle osservazioni

per il parere si è consolidato nel tempo presso il Senato attraverso **l'assegnazione d'ufficio da parte della Presidenza**, mentre è una procedura solo eventuale presso l'altro ramo del Parlamento, in quanto l'autorizzazione a esprimere le osservazioni è successiva all'assegnazione primaria e consegue a una specifica richiesta delle Commissioni interessate (articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento della Camera).

Come già accennato nel paragrafo 4, per alcune particolari tipologie di atti normativi è invece il Regolamento del Senato stesso a prescrivere il coinvolgimento obbligatorio di altre Commissioni oltre a quelle di merito. Sugli schemi di atti normativi recanti il recepimento di direttive comunitarie è infatti obbligatorio richiedere le osservazioni della 14^a Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento. È altresì obbligatorio richiedere le osservazioni della Commissione affari costituzionali sugli schemi di decreto legislativo relativamente al riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni (Parere della Giunta del regolamento del 23 ottobre 2001). Allorché il provvedimento è suscettibile di conseguenze finanziarie, è assegnato alla Commissione bilancio in sede di osservazioni (quando la legge non prevede espressamente la formulazione di un parere autonomo).

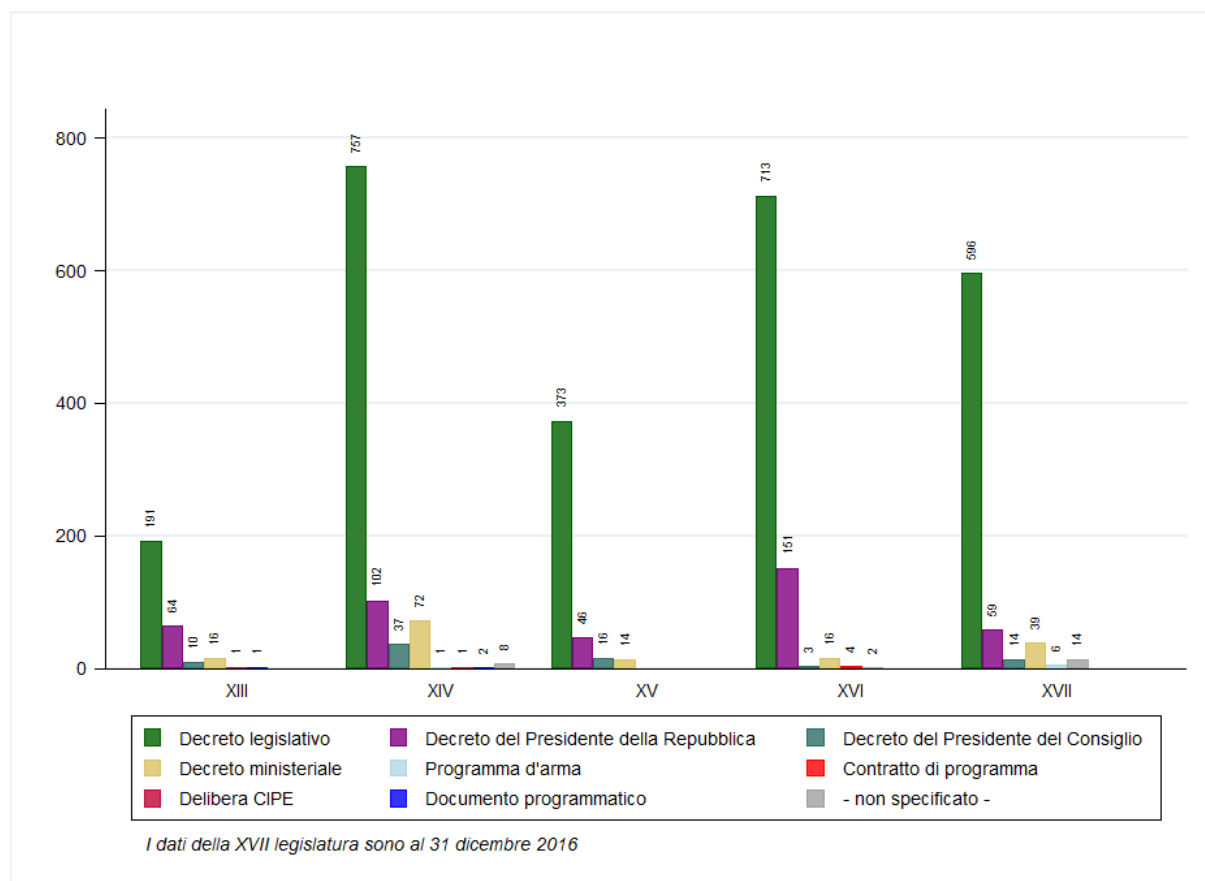
I rilievi espressi dalle altre Commissioni non sono quindi indirizzati al Governo, ma alla Commissione di merito, che può prenderli in considerazione per la redazione del parere. Non a caso, in via di prassi, dalla XIV legislatura in poi la Presidenza del Senato ha iniziato ad attribuire in sede di assegnazione alle Commissioni chiamate a formulare le osservazioni un termine più breve rispetto al termine per il parere, al fine di consentirne la valutazione e l'accoglimento da parte della Commissione di merito. Pur non essendo specificamente previsto dalla disciplina regolamentare di cui all'articolo 139-bis, tale istituto è mutuato in via analogica dalla procedura prevista per la sede consultiva, di cui agli articoli 38, 39 e 40 del Regolamento.

La prassi riguarda anche l'espressione di osservazioni a organismi bicamerali. Come già accennato nel paragrafo precedente, il coinvolgimento di Commissioni permanenti, consentito solo in via eccezionale nel corso della XIII legislatura, dalla XIV legislatura in poi può essere previsto in sede di assegnazione iniziale da parte della Presidenza del Senato o può intervenire successivamente, secondo la prassi più recente della XVI e XVII legislatura, su richiesta delle Commissioni permanenti interessate, ai sensi dell'articolo 38, secondo periodo, del Regolamento.

Dalla **Figura 11** risulta che il coinvolgimento delle altre Commissioni rispetto a quelle con competenza primaria è limitato in XIII legislatura, mentre diviene un istituto generalizzato dalla XIV legislatura in poi. Disaggregando i dati per tipologie di atto normativo, emerge che **le altre Commissioni sono chiamate ad esprimere osservazioni soprattutto nel caso degli schemi di decreti legislativo e di decreto del Presidente della Repubblica**. Se si osservano ancora le precedenti figure da **Figura 6** a **Figura 10**, che rappresentano analiticamente le assegnazioni a ciascuna Commissione, sia nella sede primaria che nella sede di osservazioni, risulta evidente che in tutte le legislature le Commissioni massimamente coinvolte nella sede di osservazioni sono le

cosiddette Commissioni-filtro: Affari costituzionali, Bilancio e Politiche dell'Unione europea. Cresce però nel tempo, e in misura omogenea, l'intervento di tutte le altre Commissioni.

Figura 11 - Assegnazioni in sede osservazioni per tipologia di atto (valore assoluto)



Fonte: UVI

L'analisi quantitativa dei dati conferma che la prassi in materia di assegnazione di atti del Governo si è evoluta nel senso di una **maggiore articolazione del procedimento**. La stessa espressione del parere costituisce pertanto il risultato dell'attività di più organi parlamentari, che intervengono nel processo secondo il proprio spazio di competenza.

4.4 Casi particolari/1. La "riserva"

Dalla XIII legislatura in poi è spesso previsto nelle leggi che sugli schemi di atti normativi del Governo siano acquisiti oltre al parere parlamentare **altri apporti di carattere consultivo: pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata** in massima parte, ma anche in alcuni casi **del Consiglio superiore della magistratura, della Corte dei**

conti o di Autorità indipendenti, quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni o il Garante per la protezione di dati personali; in altri casi ancora sono coinvolti soggetti privati, quali le organizzazioni sindacali.

In tal modo il legislatore assicura un confronto tra il Governo e i soggetti che saranno tra i destinatari della disciplina dettata dall'atto normativo, al fine di acquisirne la valutazione prima dell'adozione definitiva del provvedimento e di dotare quest'ultimo di un più elevato livello di legittimazione¹¹. Diversa è invece la *ratio* del parere del Consiglio di Stato e delle Autorità indipendenti.

Per alcuni tipi di atto normativo, la legge disciplina in via generale le procedure partecipative di alcuni soggetti nell'ambito del procedimento di formazione dell'atto medesimo.

In particolare, l'attività consultiva della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata è disciplinata dal decreto legislativo 1997, n. 281 e dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 59 del 1997. Il decreto legislativo n. 281 prevede due forme di partecipazione, i pareri (art. 2, comma 3), e le intese (articolo 3), disponendo che la Conferenza sia sentita obbligatoriamente e preventivamente in ordine agli schemi di disegno di legge e di decreto legislativo o regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano. L'articolo 20 della legge del 1997 stabilisce la consultazione obbligatoria della Conferenza unificata sugli schemi di decreti delegati di riassetto e di codificazione.

Dalla XIII legislatura in poi assumono particolare rilevanza le forme di coinvolgimento e le procedure collaborative tra il Governo e le Conferenze, la cui consultazione nell'*iter* di adozione dei decreti legislativi, laddove prevista, è divenuta insieme al parere parlamentare un vincolo procedimentale nei confronti del potere delegato. L'azione congiunta del decreto legislativo n. 281 del 1997 e della riforma costituzionale del 2001, hanno determinato infatti un incremento notevole degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle Conferenze.

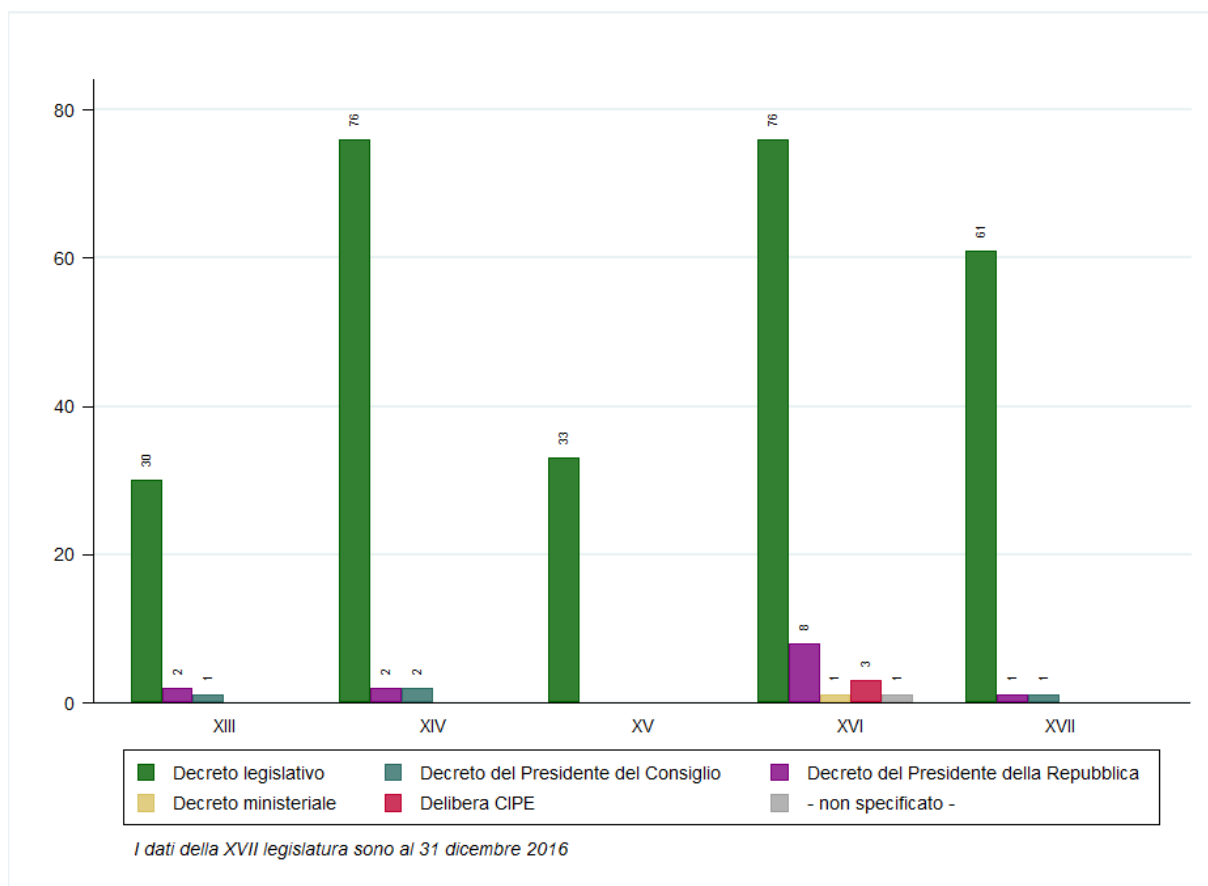
Il parere del Consiglio di Stato è invece obbligatoriamente previsto nel procedimento di adozione degli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, nonché per l'emanazione dei testi unici, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e dell'articolo 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997.

Si tratta pertanto di previsioni in via generale, alle quali si affiancano i singoli provvedimenti che possono stabilire l'acquisizione del parere di altri organi oltre alle Commissioni parlamentari.

¹¹ Sul procedimento di formazione degli atti normativi del Governo, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari* in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999. Per un'analisi dettagliata dei pareri espressi dalle Conferenze e del loro rapporto con il parere parlamentare, L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni* in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009.

Come si evince dalla **Figura 12**, tra le diverse tipologie di atti del Governo sono soprattutto i decreti legislativi ad essere sottoposti a riserva.

Figura 12 - Numero di atti sottoposti a riserva per tipologia e legislatura



Fonte: UVI

Ultime vengono le Camere

Nella prassi parlamentare si è posto un nodo problematico: quello del rapporto cronologico e funzionale tra il parere parlamentare e il parere degli altri soggetti coinvolti.

In alcuni casi la legge stessa dispone dettagliatamente in merito alla tempistica e l'ordine di successione degli interventi consultivi. È il caso, ad esempio, della legge n. 234 del 2012 che reca la disciplina generale per la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, la quale dispone che gli schemi di decreto legislativo siano trasmessi alle Camere solo "dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge".

Spesso, però, la legge non fornisce indicazioni puntuali in merito alla successione dell'intervento degli organi consultati, limitandosi a sancire l'obbligo per il Governo di acquisirne i pareri.

Il coordinamento tra i vari interventi consultivi è pertanto una questione che investe aspetti sostanziali, trattandosi di stabilire quale soggetto debba valutare la versione definitiva dello schema prima dell'adozione definitiva da parte del Governo.

Nel 1998 Presidenti delle Camere indirizzarono una lettera congiunta al Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, nella quale affermarono che "la richiesta di parere parlamentare deve essere trasmessa alle Camere solo dopo il compimento della fase procedimentale interna all'Esecutivo, ivi compresa la previa acquisizione di tutti gli altri pareri prescritti per la formazione dell'atto. La posizione costituzionale delle Camere nei confronti del Governo e la funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare esigono infatti che il Parlamento si pronunci sul testo al quale il Governo non intende apportare ulteriori modifiche, fatta eccezione per quelle che il Governo ritenga di introdurre a seguito delle valutazioni formulate dagli organi parlamentari"¹².

L'intervento dei Presidenti delle Camere ha affermato il principio della piena cognizione del Parlamento, che deve discendere anche dall'acquisizione delle valutazioni degli altri organi. Dall'applicazione di tale principio consegue la posizione di "ultimatività" del parere parlamentare rispetto alle altre fasi di formazione dell'atto.

Pertanto i pareri prescritti per la formazione dell'atto devono essere già acquisiti e allegati alla documentazione trasmessa dal Governo per la richiesta di parere alle Camere.

Nel caso dei decreti legislativi, tale esigenza di tutela della pienezza dell'attività consultiva del Parlamento può concorrere con l'esigenza di rispettare i termini perentori della delega. Nella prassi si verifica infatti che il Governo invii lo schema di atto normativo privo dei prescritti pareri (spesso a causa di una contestuale trasmissione dello schema alle Camere e agli altri soggetti o ai ritardi nell'espressione del parere da parte di questi¹³), ma ne solleciti co-

¹² Lettera del 12 febbraio 1998 indirizzata al Presidente del Consiglio *pro tempore* Prodi e del medesimo tenore la lettera del 3 ottobre 1998, indirizzata al presidente del Consiglio *pro tempore* D'Alema.

¹³ Per quanto riguarda i tempi prescritti per i pareri di altri organi, l'articolo 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997 stabilisce che la Conferenza Stato-Regioni si pronunzia entro venti giorni sugli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo sottoposti alla sua valutazione. La norma reca anche una "clausola liberatoria" con esclusivo riferimento ai provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie: in tal caso, decorso inutilmente il predetto termine, i provvedimenti sono emanati anche in mancanza del parere.

L'articolo 17, comma 27, della legge n. 127 del 1997 dispone relativamente al parere del Consiglio di Stato, che "fatti salvi i termini più brevi previsti per legge, è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta; decorso il termine, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere. Qualora, per esigenze istruttorie, non possa essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere inter-

munque il deferimento, adducendo motivazioni di urgenza per la sua definitiva adozione, determinate dall'approssimarsi della scadenza del termine per l'esercizio della delega o anche da necessità legate ad altri adempimenti.

Spetta quindi alla Presidenza valutare le circostanze che giustificano la deroga al principio generale della completezza della documentazione e procedere eventualmente ad una assegnazione dell'atto con riserva. La Presidenza, nell'accogliere le ragioni del Governo, assegna pertanto l'atto alle competenti Commissioni, invitandole ad avviare l'esame, ma vincolandole ad attendere l'invio dei pareri o della documentazione mancante prima di esprimere in via definitiva il parere.

L'istituto della riserva, nato nell'ambito della prassi parlamentare, è condiviso e utilizzato dal Governo stesso, risultando funzionale alla prosecuzione dell'iter dell'atto. Inoltre, esso si iscrive all'interno di un percorso di evoluzione del procedimento consultivo sugli atti del Governo, che a partire da una disciplina minimale si è poi strutturato nel tempo adeguandosi alle mutate esigenze della prassi.

Dai grafici seguenti risulta infatti che l'istituto, applicato per le prime volte in XIII legislatura, si è poi consolidato nel tempo.

La **Tabella 11** mostra per ciascuna legislatura il rapporto tra il numero degli atti del Governo sottoposti a riserva (cfr. anche la **Figura 12**) e il numero di riserve apposte. Tale rappresentazione tiene conto del fatto che **in via ordinaria su ogni atto viene applicata una sola riserva, ma non sono mancati casi di due ed anche tre riserve**, in quanto l'atto risultava mancante di più di un parere o altra documentazione.

Tabella 11 - Ripartizione degli atti secondo la legislatura e secondo il numero di riserve per atto

Numero riserve per atto	Legislatura										Totale	
	XIII		XIV		XV		XVI		XVII			
1	28	84,8%	74	92,5%	25	75,8%	74	83,1%	58	92,1%	259	86,9%
2	5	15,2%	6	7,5%	8	24,2%	15	16,9%	4	6,3%	38	12,8%
3									1	1,6%	1	0,3%
Totali:	33		80		33		89		63		298	

Fonte: UVI

rotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate".

Tabella 12 - Numero e percentuale sul totale degli atti sottoposti a riserva

Legislatura	Atti totali	Atti sottoposti a riserva	
XIII	952	33	3.5%
XIV	653	80	12.3%
XV	244	33	13.5%
XVI	550	89	16.2%
XVII	387	63	16.3%
Totali:	2.786	298	10.7%

Fonte: UVI

Tra 1996 e 2016 sono stati sottoposti a riserva complessivamente **298 atti per un totale di 338 riserve** (ottenuto da $259 + 2 \times 38 + 3 \times 1$). Si può rilevare che in XIV legislatura, confrontando il dato con la legislatura precedente, è avvenuto l'incremento relativamente più importante di riserve, mentre in XVI legislatura si è registrato il numero in assoluto più elevato di riserve: 89. Se si tiene conto della diversa durata della XV legislatura e del fatto che la XVII legislatura è ancora in corso, si può constatare **che l'istituto, applicato inizialmente in via eccezionale, è stato poi ampiamente utilizzato**, permettendo al Governo e al Parlamento di dar corso comunque al procedimento di adozione dell'atto nei termini prescritti.

Nella seguente **Tabella 13** sono state ripartite le riserve, sulla base dei soggetti che devono esprimere parere.

Tabella 13 - Ripartizione delle riserve per tipologia e legislatura

Tipo di riserva	Legislatura					Totale
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
Parere Conferenza Stato-Regioni	9	38	16	43	33	139
Parere Conferenza Unificata	10	30	15	36	24	115
Parere Consiglio della magistratura militare				1		1
Parere Consiglio di Stato	2	10	1	16	7	36
Parere Consiglio nazionale forense	1					1
Parere Consiglio superiore della magistratura				2		2
Parere Corte dei Conti				1	3	4
Parere Garante dei dati personali	1			1	2	4
Parere Unioncamere	1	1				2
Pareri delle regioni Basilicata e Campania	1					1
Pareri organizzazioni sindacali	13	4		1		18
Relazione tecnica		3	9	2		14
Pareri Regione Lazio, Provincia e Comune di Roma				1		1
Totali:	38	86	41	104	69	338

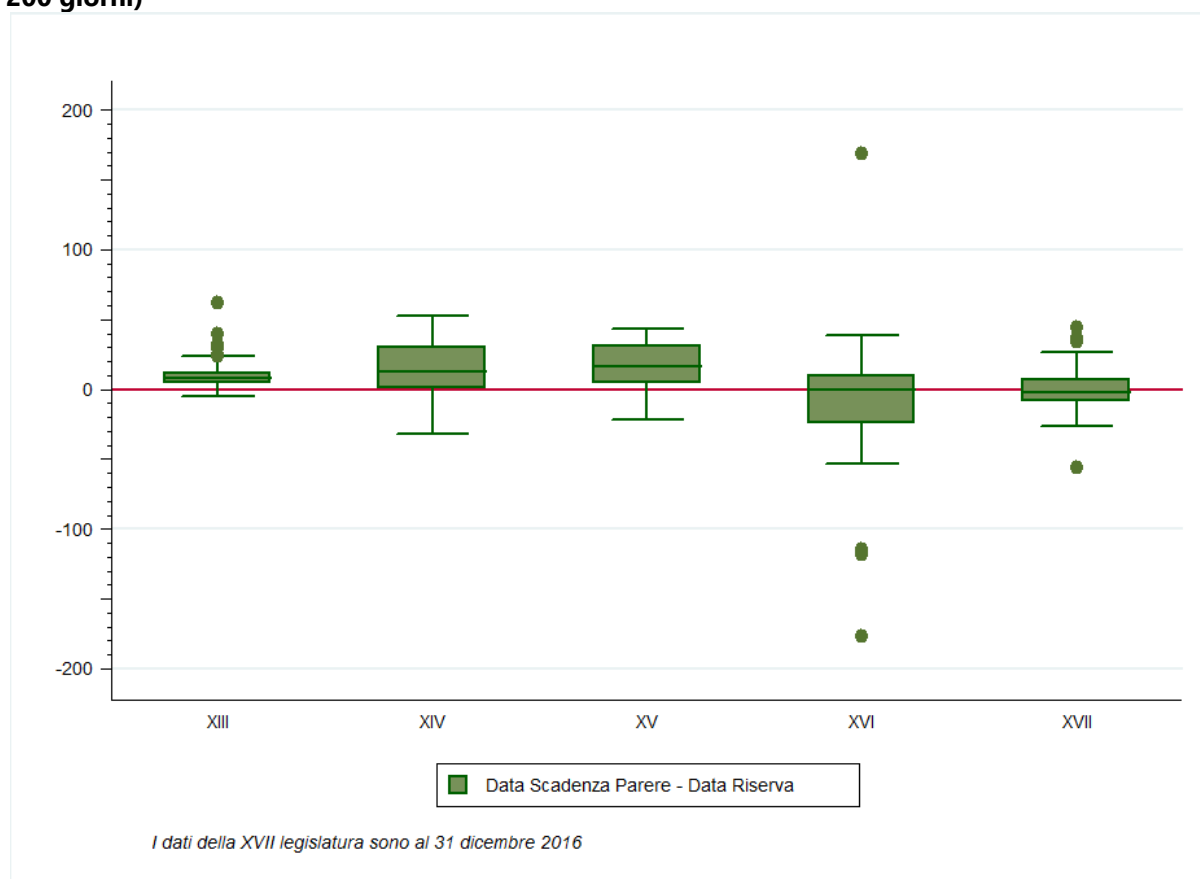
Fonte: UVI

Appare evidente da tale rappresentazione che la riserva viene apposta in massima parte per l'assenza del parere della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata¹⁴. Si può pertanto desumere che a partire dalla XIV legislatura si verifica, da una parte, un maggiore coinvolgimento delle Conferenze nel processo di formazione degli atti normativi del Governo, dall'altra un problema di raccordo, non solo cronologico, tra gli interventi e gli apporti di tali soggetti e il Parlamento.

Si è cercato quindi di raccogliere ed analizzare i dati relativi alla riserva, al fine di misurare i tempi di esame degli atti soggetti a tale vincolo e verificare gli effetti della riserva rispetto alla conclusione del procedimento di espressione del parere. Si ricorda infatti che l'apposizione della riserva permette comunque alla Commissione di avviare l'esame del provvedimento, ma la vincola a **non concludere** il procedimento fino alla trasmissione degli atti mancanti.

Sono stati presi in considerazione tre parametri temporali: la data di scioglimento della riserva; il termine prescritto di espressione del parere; la data di espressione del parere della Commissione. Gli intervalli tra tali parametri sono stati misurati in giorni.

Figura 13 - Intervallo tra risoluzione della riserva e termine per il parere (giorni complessivi - tetto a 200 giorni)



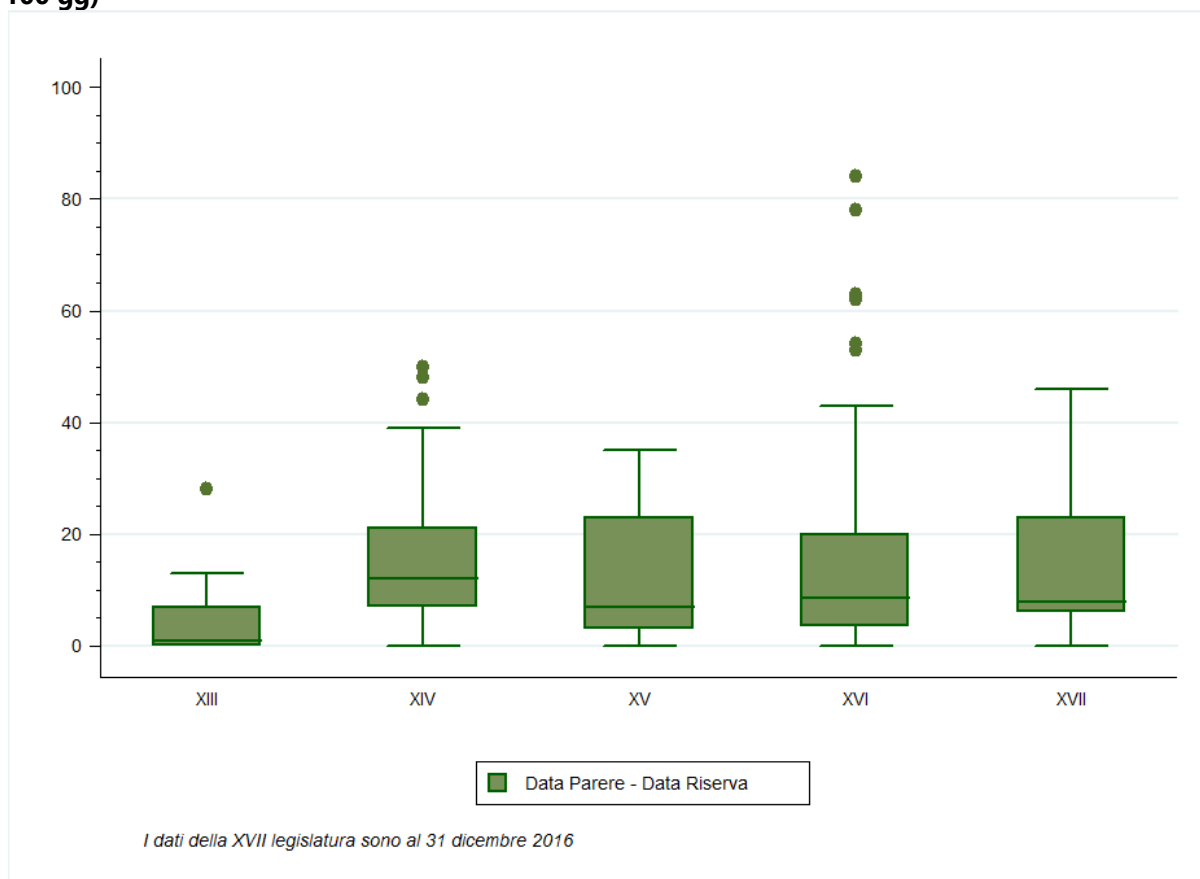
Fonte: UVI

¹⁴ La legge può prevedere sia l'adozione del parere che l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata. Nella rilevazione si è preferito accorpare i dati, sotto la formulazione unica del parere.

La **Figura 13**¹⁵ mostra la distribuzione degli intervalli tra il termine fissato per il parere e la data di risoluzione della riserva, che dovrebbe essere antecedente. Si nota come questo non sia sempre vero per le ultime due legislature, nelle quali si è verificato con una certa frequenza che lo scioglimento della riserva (e quindi la trasmissione dei pareri mancanti da parte del Governo) sia avvenuto oltre i termini fissati per il parere della Commissione. In via ipotetica ciò potrebbe determinare un allungamento dei tempi previsti del procedimento parlamentare.

La **Figura 14** rappresenta invece l'intervallo che intercorre tra la data di scioglimento della riserva e la data effettiva di espressione del parere da parte della Commissione. Ne risulta che l'intervallo è piuttosto breve ed è contenuto all'interno dei 20 giorni nella grande maggioranza dei casi. Solo in pochissimi casi si è verificato un prolungamento dell'esame oltre i 90 giorni dallo scioglimento della riserva¹⁶.

Figura 14 - Intervallo tra risoluzione della riserva e pronuncia del parere (giorni complessivi - tetto a 100 gg)



Fonte: UVI

¹⁵ Per il diagramma "Box plot", utilizzato in tale Figura e nelle seguenti, v. la nota esplicativa riportata a pag. 94.

¹⁶ In tre casi risulta invece che la Commissione si sia espressa prima dello scioglimento della riserva. Ciò si è verificato in circostanze eccezionali nelle quali la Presidenza stessa, in considerazione delle particolari motivazioni di urgenza rappresentate dal Governo, ha consentito alla Commissione competente di esprimersi anche in costanza di "riserva".

Da tale rappresentazione grafica si può desumere pertanto che l'apposizione del vincolo della riserva non determina necessariamente una dilatazione dei tempi del procedimento. La Commissione infatti può avviare l'esame e una volta acquisita tutta la documentazione istruttoria relativa agli altri organi consultati dal Governo (anche quando detta documentazione risulta trasmessa successivamente allo spirare del termine fissato per il parere) riesce a concludere comunque in tempi brevi l'esame dell'atto.

4.5. Casi particolari/2. Il doppio parere

Il modello procedurale del doppio parere parlamentare è stato introdotto nella legislazione della seconda metà degli anni Settanta¹⁷ e ha poi avuto larga applicazione nel corso degli anni Ottanta¹⁸, fino ad essere codificato, con generale riferimento a tutte le deleghe ultrabiennali, nella legge n. 400 del 1988.

La Commissione parlamentare competente viene chiamata ad esprimere il proprio parere due volte, al fine di valutare il testo alla luce delle modificazioni eventualmente apportate dal Governo in conseguenza del primo parere.

Il modello delineato dalla legge n. 400 prevede espressamente che nel primo parere siano indicate specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione.

Il Governo, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo.

La legge n. 400 conferisce così rilievo alla **funzione di controllo** sulla corrispondenza degli schemi di decreto all'insieme dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione. In tale contesto la previsione del doppio passaggio parlamentare appare finalizzata a rafforzare,

¹⁷ La prima applicazione del procedimento con un doppio parere parlamentare si riscontra con la legge delega n. 382 del 1975, concernente norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, che prevedeva un primo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle norme delegate e successivamente - previo esame preliminare del Consiglio dei Ministri - il definitivo parere della medesima Commissione. Su tale punto e sul successo di tale esperienza, dovuto proprio alla collaborazione tra Governo e Commissione bicamerale nel procedimento di adozione del D.P.R. n. 717 del 1977, cfr. N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari*, cit.

¹⁸ Si veda, a titolo esemplificativo, il modello procedurale adottato nella legge delega n. 81 del 1987, recante delega legislativa al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. Con tale legge fu istituita una Commissione bicamerale consultiva *ad hoc*, deputata ad esprimere il proprio parere sugli schemi di decreto legislativo, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della delega. Secondo tale modello procedurale il Governo, dopo aver acquisito il parere, doveva ritrasmettere, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alla Commissione per il parere definitivo.

da una parte, la relazione collaborativa tra Esecutivo e Parlamento, dall'altra il ruolo delle Commissioni, che possono comunque esercitare, quantomeno sul piano formale, una verifica del grado di recepimento delle proprie indicazioni.

La doppia valutazione delle Camere è prevista solo in rapporto alle deleghe la cui durata sia superiore al biennio¹⁹. Infatti, successivamente alla legge n. 400 del 1988, nelle leggi di delega con termine inferiore ai due anni l'applicazione della formula del doppio parere non è stata generalmente utilizzata, soprattutto nelle leggi approvate nel corso della XIII e XIV legislatura come si evince dalla successiva **Tabella 14**.

Occorre altresì fare riferimento alla diversa articolazione che nelle leggi delega approvate nel corso di queste legislature ha assunto, laddove previsto, il procedimento del doppio parere parlamentare. Accanto al caso in cui il secondo e definitivo parere deve essere sempre richiesto dal Governo, sottoponendo alle Commissioni di merito un ulteriore schema riformulato dopo l'acquisizione del primo parere²⁰, ci sono, molto più frequentemente, i casi in cui la legge subordina la sottoposizione del provvedimento alla seconda valutazione delle Commissioni al fatto eventuale che il Governo non intenda conformarsi alle indicazioni espresse nel primo parere²¹. In altre deleghe si restringe ulteriormente lo spazio dell'applicazione di tale procedimento, prevedendo che il parere parlamentare definitivo debba essere richiesto qualora il Governo non intenda conformarsi alle condizioni previste nel primo parere, con specifico riferimento all'esigenza di garantire il

¹⁹ Su tali interpretazioni dell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988, cfr Patrizia MAGARO', *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, 2003, pp. 131-134.

²⁰ Un esempio di tale variante del procedimento di doppio parere è contenuto nella legge n. 308 del 2004, recante disposizioni per il riordino della materia ambientale, la quale dispone all'articolo 1, comma 5, che: "Ciascuna Commissione esprime il proprio parere (...) indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e criteri direttivi(...) Il Governo, tenuto conto dei pareri di cui al comma 4 e al presente comma, ritrasmette alle Camere con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti".

²¹ Esempi di tale formulazione del doppio parere sono contenute nella maggior parte delle leggi delega approvate nel corso delle legislature esaminate. Si ricorda la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, la quale dispone che "Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. "Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa". In tal caso, rimasto unico fino ad oggi, la legge prevede un procedimento particolarmente complesso, nel quale il Parlamento viene consultato anche successivamente al secondo parere delle Commissioni, attraverso il coinvolgimento dell'Assemblea, e nel quale il Governo è tenuto a motivare in più fasi il mancato recepimento del parere e dell'intesa della Conferenza unificata nel testo adottato in via definitiva. Tra gli altri esempi di formulazione del doppio parere, si citano la legge 11 marzo 2014, n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, e la legge n. 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, oppure all'esigenza di conformarsi alle condizioni relative alle sanzioni penali²².

Tabella 14 - Numero di schemi di decreto legislativo sottoposti a doppio parere, con percentuale sul totale dei decreti

Legislatura	Legislatura					Totale
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
Decreto legislativo	0	0	3 (3,1%)	2 (0,9%)	13 (6,6%)	18
Totali:			3	2	13	18

Fonte: UVI

Dalla **Tabella 14** risulta altresì che la sottoposizione degli atti al doppio parere è utilizzata nel corso della XV e XVI legislatura e soprattutto nella XVII legislatura.

Da una analisi delle materie trattate negli atti sottoposti a doppio parere tra 1996 e 2016, risulta che essi sono principalmente schemi di decreto legislativo attuativi di deleghe concernenti discipline di riassetto o di riforma di interi settori dell'ordinamento. Sebbene la quantità degli atti rilevati risulti limitata, si può comunque rilevare, da parte del legislatore più recente, una **tendenza ad applicare il procedimento rafforzato del doppio parere nell'adozione di provvedimenti di particolare rilievo politico e istituzionale**.

5. I tempi dell'esame.

Il tempo di espressione del parere parlamentare è determinato per legge e sfugge pertanto alla piena disponibilità delle Commissioni. Nel caso in cui la legge omette il termine, interviene in funzione integrativa-suppletiva il Regolamento, che all'articolo 139-*bis* stabilisce il termine ordinario di 20 giorni prorogabile una sola volta, per non più di 10 giorni.

²² Tra le leggi delega che prevedono il secondo parere parlamentare in relazione a tali condizioni di conformità, si ricorda, a titolo esemplificativo, la già citata legge n. 234 del 2012, recante norme generali per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, all'articolo 31, comma 4, per ciò che concerne la non conformità all'articolo 81 Costituzione, e all'articolo 31, comma 9, con riferimento alla non conformità alle sanzioni penali. Altre leggi contenenti l'ipotesi di secondo parere in caso di non conformità alle condizioni poste nel parere relative alla copertura finanziaria, sono la legge n. 150 del 2005, la legge n. 118 del 2005 e la legge n. 80 del 2003.

Tabella 15 - Lunghezza del termine (tutti)

Durata scadenza	Legislatura				
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
0	1	2		2	
2		2			
4		1			
7		1			
10			3	28	13
14	1				
15	8	5		12	9
20	300	253	84	150	94
24			1		
25		2			1
30	453	185	79	184	114
31		2			
32		1		1	
35	1				
40	100	133	114	167	138
45	20	6	1	7	3
50	1				
52	2				
60	44	91	6	54	62
90					2

Fonte: UVI

Tabella 16 - Lunghezza del termine (DLgs)

Durata scadenza	Legislatura				
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
0		2		1	
2		2			
4		1			
7		1			
10			3		13
14					
15	3				
20	21	5	2	4	
24					
25					1
30	142	62	8	38	59
31					
32		1			
35	1				
40	94	132	114	166	132
45	13	5		3	
50					
52	1				
60	37	81	5	45	47
90					2

Fonte: UVI

Tabella 17 - Lunghezza del termine (D.P.R.)

Durata scadenza	Legislatura				
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
10					
14	1				
15					1
20	34	14	4	2	6
24					
25					
30	118	46	19	80	20
31		2			
32				1	
35					
40	4	1		1	
...					
45		1			2
50					
52					
60	5	7		6	2
90					

Fonte: UVI

Tabella 18 - Lunghezza del termine (D.P.C.M.)

Durata scadenza	Legislatura				
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
10				28	
14					
15	1	3		7	8
20	30	28	4	10	12
24					
25		1			
30	84	21	22	10	3
31					
32					
35					
40					
...					
45	1				
50	1				
52					
60					
90					

Fonte: UVI

Le Tabelle da **Tabella 15** - Lunghezza del termine (tutti) a **Tabella 18** mostrano che **la quasi totalità degli atti del Governo ha un termine di scadenza fissato a 20, a 30, a 40 o a 60 giorni**. Si tratta dei termini ordinari utilizzati nelle leggi e nel Regolamento. In particolare, le leggi stabiliscono termini più ampi per gli schemi di decreto legislativo (30, 40 o 60) (**Tabella 16**) termini più brevi per gli altri atti. Per i decreti ministeriali, in genere, la legge opera il rinvio tacito al termine regolamentare di 20 giorni. Come si deduce dalla **Tabella 17** la grande maggioranza degli schemi di decreto del Presidente della Repubblica prevede il termine di 30 giorni, previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione.

Nella maggior parte dei casi la legge abilita il Governo ad adottare comunque l'atto quando sia decorso il termine per il parere senza che la Commissione competente si sia espressa. Da tale circostanza non discende però automaticamente l'affermazione della natura perentoria del termine suddetto. Infatti nella prassi parlamentare non è infrequente il caso in cui le Commissioni si esprimano successivamente alla scadenza del termine fissato. Si tratta di casi in cui il Governo, in accordo con la Commissione competente, consente ad attendere la pronuncia parlamentare prima di procedere all'adozione dell'atto, o di casi in cui, essendo stato apposto il vincolo della riserva in sede di assegnazione dell'atto, si aspetta l'integrazione della documentazione da parte del Governo.

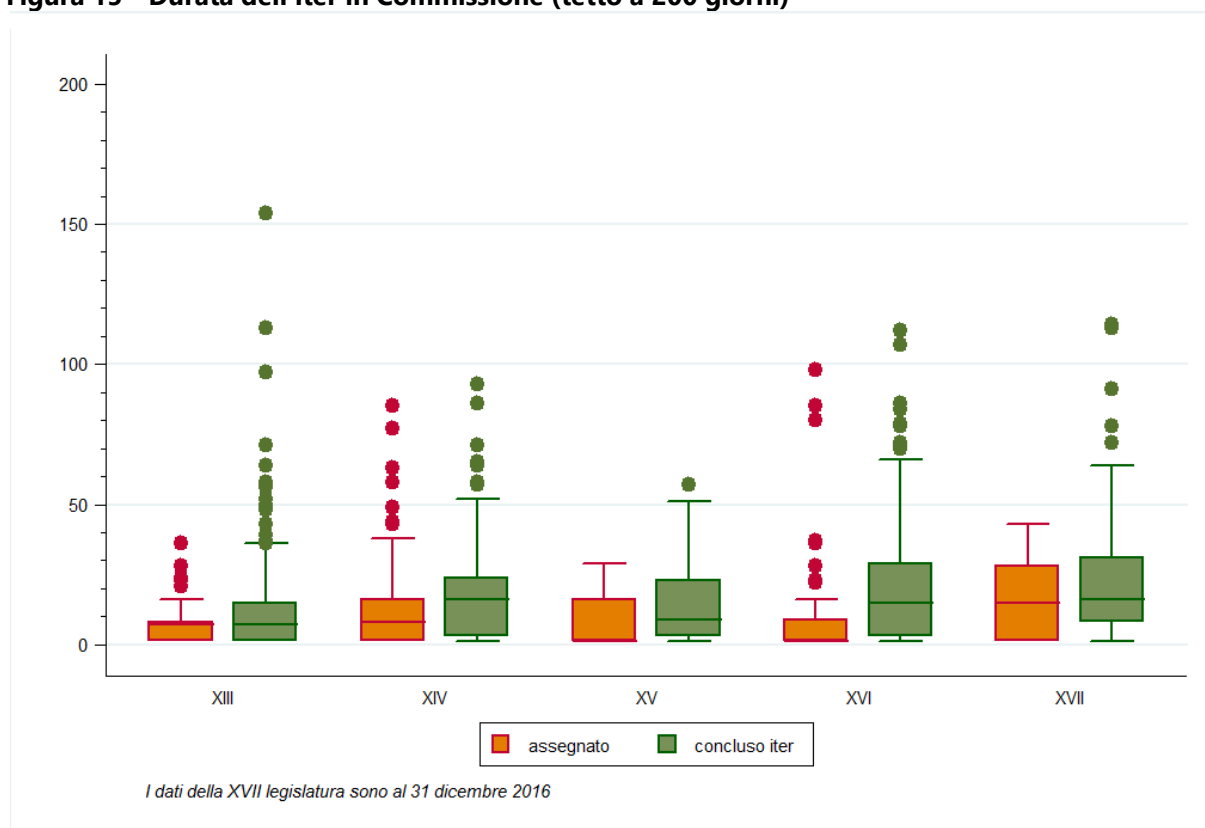
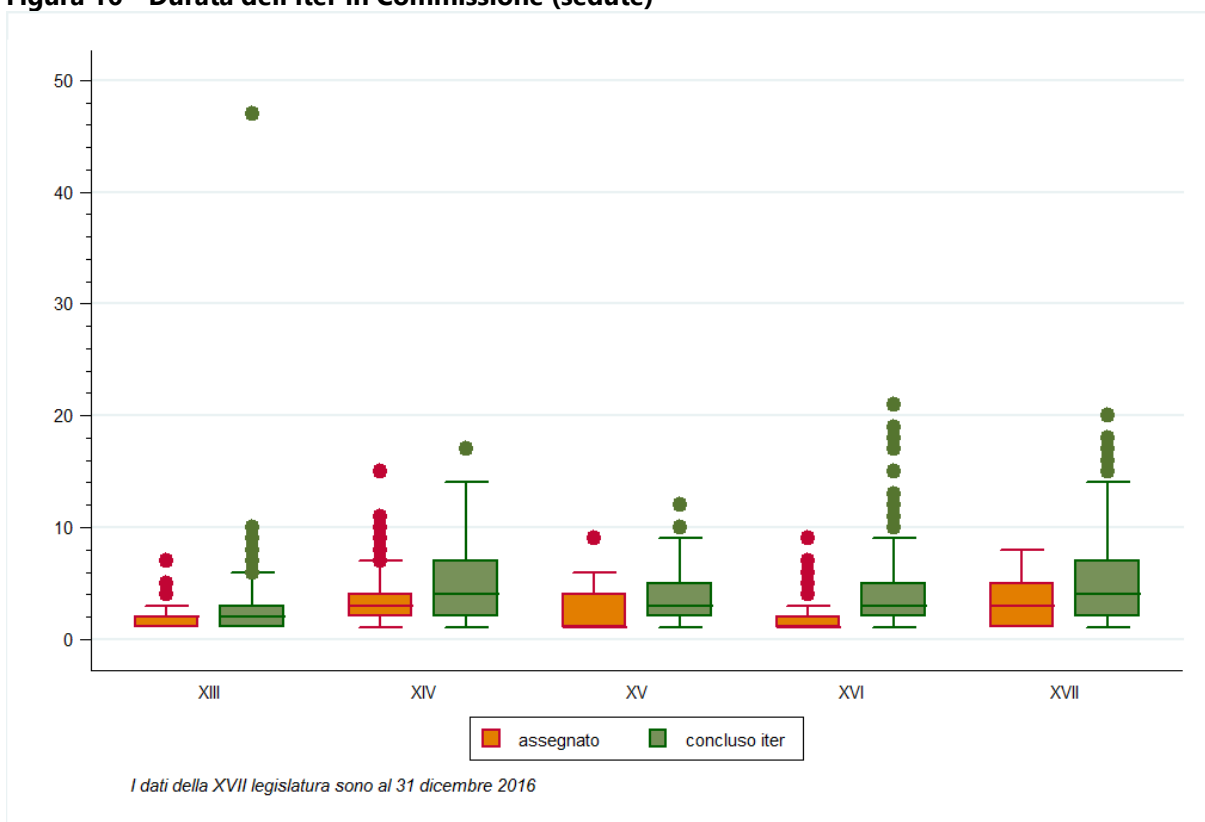
D'altro canto, la possibilità di rendere flessibile il termine parlamentare è previsto dallo stesso Regolamento, che al comma 3 dell'articolo 139-*bis* stabilisce che il Presidente, apprezzate le circostanze e la complessità dell'atto, può tuttavia fissare, d'intesa con il Presidente della Camera, un termine più ampio.²³

L'unico termine insuperabile, che non rientra nella disponibilità del Parlamento e del Governo nella fase di espressione dei pareri, è ovviamente il termine di delega. Sono ormai numerose le leggi che prevedono la possibilità di un meccanismo automatico di proroga del termine di delega, attivabile proprio in relazione al termine di espressione del parere parlamentare. La legge infatti prevede che, nel caso in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare cada a ridosso della scadenza della delega o successivamente, tale scadenza viene ad essere automaticamente prorogata di un certo numero di giorni.

Gli aspetti temporali non sfuggono pertanto completamente al dominio dell'ordinamento parlamentare, che ha comunque il compito di assicurare in concreto il rispetto dei termini fissati dalla legge.

Con i *box plot* che seguono si è cercato di valutare il tempo di esame degli atti del Governo in Commissione, sia in termini di giorni che di sedute. Si è distinto, al riguardo, tra atti il cui esame non è stato concluso e atti il cui esame è stato concluso con l'espressione del parere.

²³ Nella prassi il ricorso a tale previsione si è verificato raramente, in relazione ad atti assegnati immediatamente prima di una lunga sospensione dei lavori parlamentari - dato che il termine decorre anche durante l'aggiornamento dei lavori del Senato - o in relazione ad atti la cui complessità richiedeva un esame più approfondito da parte dalle Commissioni.

Figura 15 - Durata dell'iter in Commissione (tetto a 200 giorni)**Figura 16 - Durata dell'iter in Commissione (sedute)**

Fonte: UVI

Le due **Figure 15 e 16** utilizzano i *box plot* per mettere a confronto le legislature rispetto alla distribuzione della durata dell'*iter* e del numero di sedute. Questa rappresentazione permette di confrontare il fenomeno sia in termini di valore mediano (posizione della barra orizzontale all'interno del *box*), sia di dispersione (come distanza interquartile data dall'altezza del *box*). Nei grafici l'asse delle ordinate rappresenta, rispettivamente, il numero di giorni e di sedute, mentre sull'asse delle ascisse sono riportate le legislature.

Dalla **Figura 15** risulta che **quasi il 75% degli atti è concluso entro il termine di 30 giorni e la quasi totalità degli atti entro i 60 giorni**. Sono infatti poche le occorrenze che si collocano oltre quel termine (c.d. *outliers*). Si tratta di un dato omogeneo per tutte le legislature considerate, salvo rilevare per la XVII legislatura un lieve incremento del tempo minimo necessario alla conclusione dell'esame.

Dalla **Figura 16** risulta che **il 75% degli atti è concluso nell'arco di 6/7 sedute e la quasi totalità degli atti in 15 sedute**. Anche per questo dato, si riscontra un andamento abbastanza omogeneo in tutte le legislature.

Si desume da tali rappresentazioni grafiche che le Commissioni riescono a programmare e condensare la durata dell'esame degli atti del Governo, al fine di esprimersi nei termini prescritti dalla legge e dal Regolamento (20, 30, 40, 60 giorni).

6. L'esito: l'espressione e il contenuto del parere

Il parere parlamentare, di regola, non ha natura giuridicamente vincolante. La semplice richiesta di parere alle Camere da parte del Governo soddisfa la condizione posta dal legislatore e il parere espresso non obbliga il Governo sul piano sostanziale delle scelte normative. **Tuttavia, esso tende a suggerire indirizzi, generali o specificati, e soprattutto contenuti normativi diretti, spesso in funzione integrativa-sostitutiva del testo proposto dal Governo.** Non a caso la struttura dei pareri si presenta in maniera molto articolata, spesso con una parte dispositiva ricca di indirizzi, osservazioni, condizioni e raccomandazioni. Sul punto si tornerà più analiticamente nel paragrafo successivo, in sede di esame del seguito dei pareri espressi.

La **Tabella 19** presenta la distribuzione degli esiti dei pareri espressi dalle Commissioni sugli atti di Governo, distribuiti per tipo di esito e legislatura. Per esiti si intende la formulazione finale con la quale la Commissione esprime la valutazione sullo schema di atto. La tabella reca una classificazione dei possibili esiti, non codificata nell'ambito della disciplina regolamentare del Senato, ma desunta dalla prassi di redazione del parere da parte delle Commissioni. I pareri possono essere favorevoli, favorevoli con osservazioni²⁴ e condizioni, contrari, in parte favorevoli e in parte contrari.

²⁴ Il termine osservazioni riferito alla formulazione del parere favorevole va ovviamente distinto dalla sede di esame "osservazioni", nella quale le altre Commissioni possono esprimere un parere accessorio alla Commissione competente in via primaria.

Tabella 19 - Ripartizione degli esiti per legislatura

Tipo esito	Legislatura										Totale	
	XIII		XIV		XV		XVI		XVII			
Totale atti trattati	952		653		244		550		387		2.786	
Favorevole	259	27,21%	189	28,94%	39	15,98%	114	20,73%	57	14,73%	658	23,62%
Favorevole con osservazioni	506	53,15%	328	50,23%	105	43,03%	220	40,00%	161	41,60%	1.320	47,38%
Favorevole condizioni	2	0,21%	51	7,81%	26	10,66%	97	17,64%	103	26,61%	282	10,12%
Contrario	7	0,74%					3	0,55%			10	0,36%
Parte favorevole., parte contrario	6	0,63%									6	0,22%
Respinta proposta di parere favorevole							1	0,18%			1	0,04%
Ritirato ²⁵	4	0,42%	3	0,46%							7	0,25%
Non ostativo ²⁶			6	0,92%			4	0,73%	38	9,82%	48	1,72%
Approvata risoluzione in Assemblea ²⁷							1	0,18%	1	0,26%	2	0,07%
Totali:	784	82,35%	577	88,36%	170	69,97%	440	80,00%	360	93,02%	2.334	83,78%

Fonte: UVI

La percentuale di atti conclusi rispetto a quelli trasmessi dal Governo è molto alta, superando nella maggior parte dei casi l'80% (la XV legislatura registra un dato relativamente più basso, ma si ricorda che si è conclusa anticipatamente). È da rilevare pertanto il **bassissimo grado di dispersione** dell'attività delle Commissioni parlamentari nella sede consultiva su atti del Governo.

Nell'intero arco temporale considerato l'esito dei pareri è **favorevole**, sebbene con diversi livelli di specificazione, **nella quasi totalità dei casi** (più dell'80%).

In meno dell'1% dei pareri, le Commissioni si sono espresse in senso contrario al provvedimento trasmesso dal Governo.

Tra tutti i possibili esiti, **quasi il 60% dei pareri espressi reca delle osservazioni e condizioni e solo il 24% circa è favorevole tout court**. Il livello di specificazione del parere può essere considerato un segnale della tendenza delle Commissioni consultate a proporre interventi finalizzati a modificazioni puntuali delle disposizioni dell'atto.

Il parere "favorevole con osservazioni" è l'esito più frequente in tutte le legislature, con una percentuale che diminuisce progressivamente dalla XIII alla XV legislatura, attestandosi intorno ad un valore pari al 40% circa nelle ultime legislature, a vantaggio dell'esito "favorevole condizionato".

²⁵ In tali casi il Governo ha presentato l'atto e successivamente lo ha ritirato. Non si è dato corso pertanto al procedimento di espressione del parere.

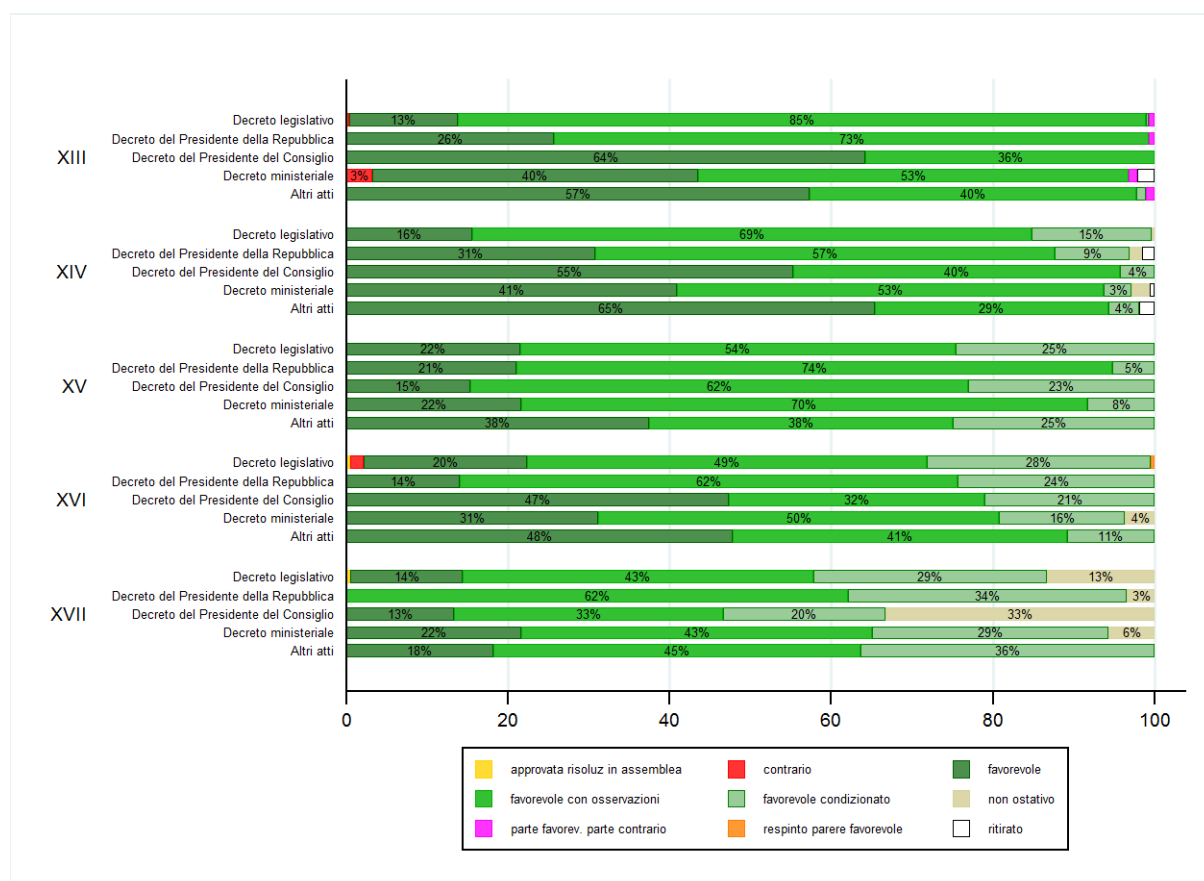
²⁶ È una terminologia usata in pochi casi dalle Commissioni, corrispondente all'esito favorevole.

²⁷ In tale unico caso, la legge delega prescriveva che l'atto del Governo fosse discusso dall'Assemblea, nell'ambito delle comunicazioni del Governo.

Al riguardo, **occorre rilevare come la formulazione di condizioni sia aumentata costantemente** e progressivamente nel corso delle legislature: nella XIII legislatura solo lo 0,21% tra i pareri espressi era "favorevole condizionato", mentre nella XVII legislatura (non ancora conclusa) essi rappresentano circa il 27% del totale degli esiti.

Se si guarda alla distribuzione degli esiti per tipologia di atto, contenuta nella **Figura 17**, il parere favorevole con osservazioni e con condizioni è l'esito più frequente in ciascuna legislatura per il decreto legislativo e per il decreto del Presidente della Repubblica. Per i decreti ministeriali e i decreti del Presidente del Consiglio si assiste a una diminuzione netta del parere favorevole *tout court* dalla XIII legislatura in poi. Nelle legislature XVI e soprattutto XVII, infatti, il parere favorevole con osservazioni diviene la forma più frequente di esito anche per gli atti diversi dal decreto legislativo e dal decreto del Presidente della Repubblica.

Figura 17 - Esiti in percentuale per tipologia di atto e legislatura



Fonte: UVI

Tali grafici confermano pertanto la tendenza delle Commissioni a superare la modalità di formulazione del parere in termini di mera adesione o contrarietà alla proposta del Governo, a favore di **forme articolate di parere, nelle quali esprimere indirizzi e opzioni normative**.

7. Il seguito dei pareri parlamentari. Quanto e cosa recepisce il Governo?

L'analisi più interessante da compiere con riferimento all'esito dei pareri è certamente la verifica del grado di recepimento da parte del Governo delle osservazioni e condizioni o degli altri tipi di rilievo con i quali le Commissioni articolano il parere favorevole.

Tale indagine è stata compiuta con il supporto degli uffici di Segreteria di ciascuna Commissione permanente su un arco temporale limitato alla XVI legislatura e alla XVII legislatura, fino al mese di dicembre 2016. Attraverso un confronto puntuale tra lo schema originario di atto e il testo definitivo, mediato dall'interposizione del contenuto del parere, si è cercato di verificare quante tra le indicazioni espresse nei pareri delle Commissioni siano state poi accolte nei provvedimenti adottati.

- Per **condizione** si intende una richiesta di modifica alla quale la Commissione annette una particolare importanza, subordinando al suo accoglimento il parere favorevole.
- L'**osservazione** risulta invece meno impegnativa: si tratta di un'indicazione al Governo, generica o più specifica, in relazione al testo sottoposto a parere in merito.
- La **raccomandazione** è un auspicio rivolto al Governo nella prospettiva della successiva azione attuativa: essa assume, di regola, una valenza intermedia tra l'osservazione e la condizione.
- Il **presupposto** è invece una formulazione usata convenzionalmente nei pareri espressi dalla Commissione bilancio sui profili finanziari dei provvedimenti. Con tale espressione la Commissione prende atto della rassicurazione fornita dal Governo circa l'assenza di oneri finanziari correlati a una determinata disposizione, e il parere è favorevole nel presupposto che si verifichi effettivamente quanto affermato dal Governo. Il concetto di recepimento è qui difficilmente applicabile.

Il recepimento di osservazioni, condizioni, raccomandazioni o presupposti contenuti nei pareri è più facilmente verificabile laddove tutte queste indicazioni siano formulate come modifiche puntuali al testo e comunque in veste di enunciati normativi. Più difficile è riscontrare l'accoglimento di indirizzi generali o di principi, formulati spesso come osservazioni o raccomandazioni. È da tenere altresì in conto che il Governo può non aver adottato definitivamente lo schema di atto sottoposto alle Commissioni.

Occorre inoltre sottolineare che la verifica è stata fatta solo in ordine alla quantità dei rilievi espressi dalle Commissioni e poi accolte dal Governo. Si tratta pertanto di una misurazione di carattere quantitativo e non vertente sul merito delle proposte delle Commissioni e delle scelte del Governo. L'indagine tende a misurare, per quanto possibile, il grado di efficacia dell'intervento consultivo delle Commissioni.

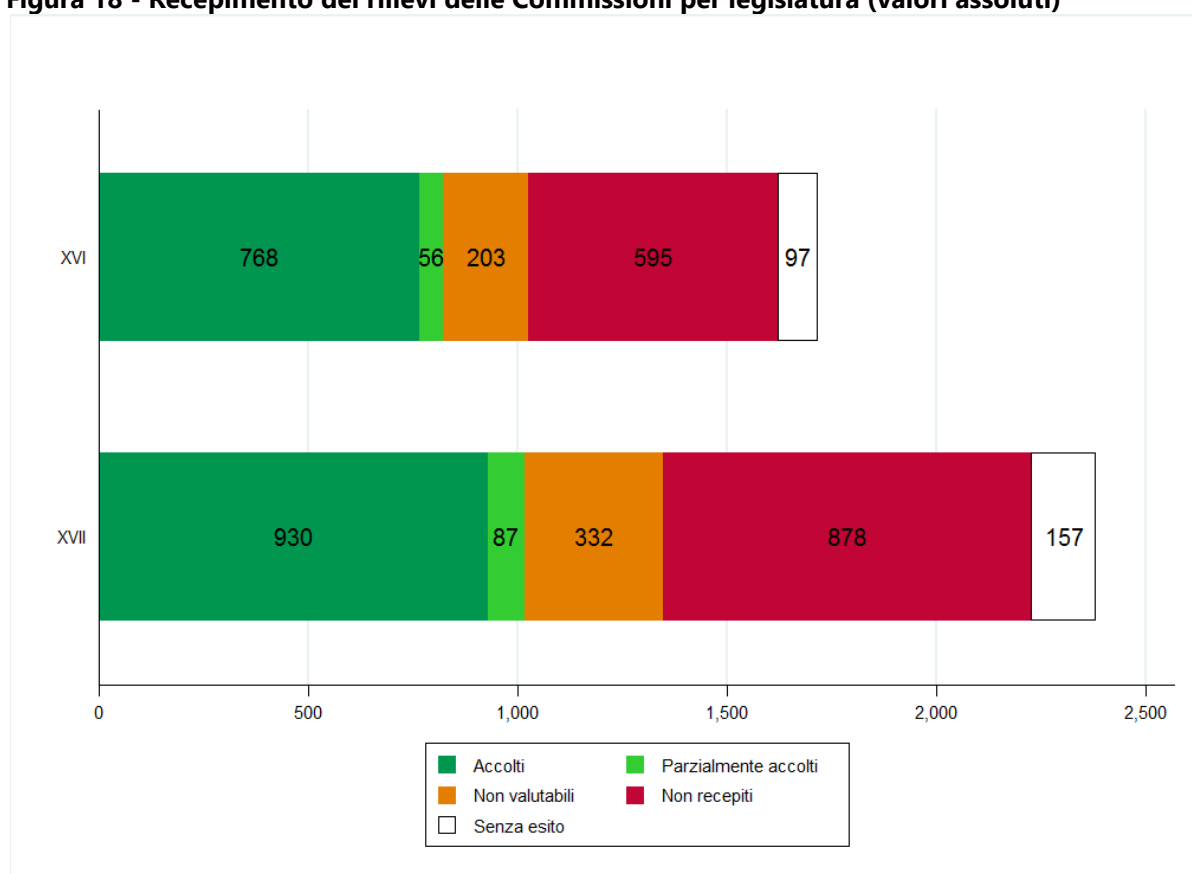
Nella **Figura 18** e nella **Figura 19** è stato riportato il dato complessivo (in valore assoluto e percentuale) sul recepimento dei pareri. Il termine *rilievi* è la categoria generale che comprende

osservazioni, condizioni, raccomandazioni e presupposti contenuti nei pareri espressi dalle Commissioni, di regola nella parte dispositiva.

Nel condurre la propria indagine, ciascuna Commissione ha cercato di specificare il grado di accoglimento dei rilievi formulati, distinguendo tra quelli accolti pienamente, quelli parzialmente accolti, quelli non valutabili, quelli evidentemente non recepiti e quelli senza esito. Il dato "senza esito" fa riferimento a quelle situazioni in cui il recepimento del rilievo non è stato verificabile perché, ad esempio, l'atto non è stato adottato definitivamente dal Governo. Il dato "non valutabili" fa invece riferimento al caso in cui il rilievo era relativo a questioni di principio o generali, non riscontrabili quindi chiaramente nel testo dell'atto adottato dal Governo.

Come si evince dalla **Figura 18, il numero totale dei rilievi espressi è notevole, con una netta tendenza alla crescita nella XVII legislatura**, ancora in corso. Se si considera che la durata delle due legislature è diversa, il dato tendenziale appare ancora più rilevante. Ciò conferma che i pareri, come già desunto dai grafici precedenti relativamente ad altri parametri, tendono a diventare sempre più articolati e dettagliati.

Figura 18 - Recepimento dei rilievi delle Commissioni per legislatura (valori assoluti)

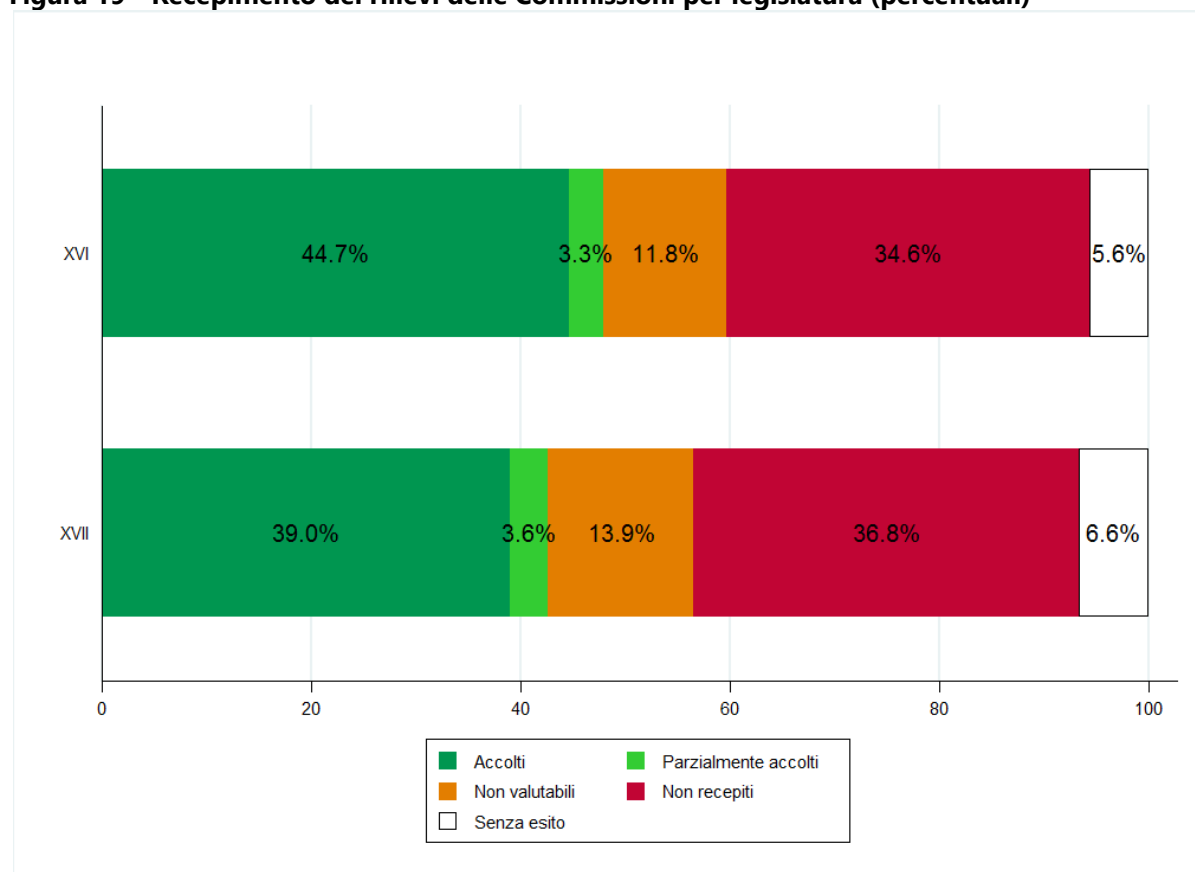


Fonte: UVI

Per quanto riguarda invece la misurazione in termini percentuali dei rilievi verificabili accolti dal Governo, di cui alla **Figura 19**, si può affermare che la misura di recepimento dei rilievi globalmente considerati, per tutte le Commissioni e in entrambe le legislature, è superiore alla misura dei rilievi non espressamente accolti. In XVII legislatura il grado di accoglimento appare in decrescita (del 5%); ma il numero assoluto di rilievi accolti nel testo definitivo è considerevolmente superiore al dato della XVI legislatura.

Si può evidenziare quindi **che sia in XVI che in XVII legislatura, la misura dei rilievi (complessivamente considerati) accolti dal Governo (più del 50% nella XVI legislatura, più del 40% nell'intervallo temporale preso in considerazione nella XVII legislatura) testimonia di un significativo apporto delle Commissioni nella redazione definitiva del testo del provvedimento.**

Figura 19 - Recepimento dei rilievi delle Commissioni per legislatura (percentuali)



Fonte: UVI

Nelle figure successive (da **Figura 20** a **Figura 23**) è stato invece riportato il dato complessivo, espresso in valori assoluti e in percentuale e distinto per legislatura, del recepimento da parte del Governo delle osservazioni da un lato e delle condizioni dall'altro. Per le raccomandazioni e i presupposti, trattandosi di numeri limitati e meno significativi, si è preferito riportare solo il dato disaggregato per Commissione.

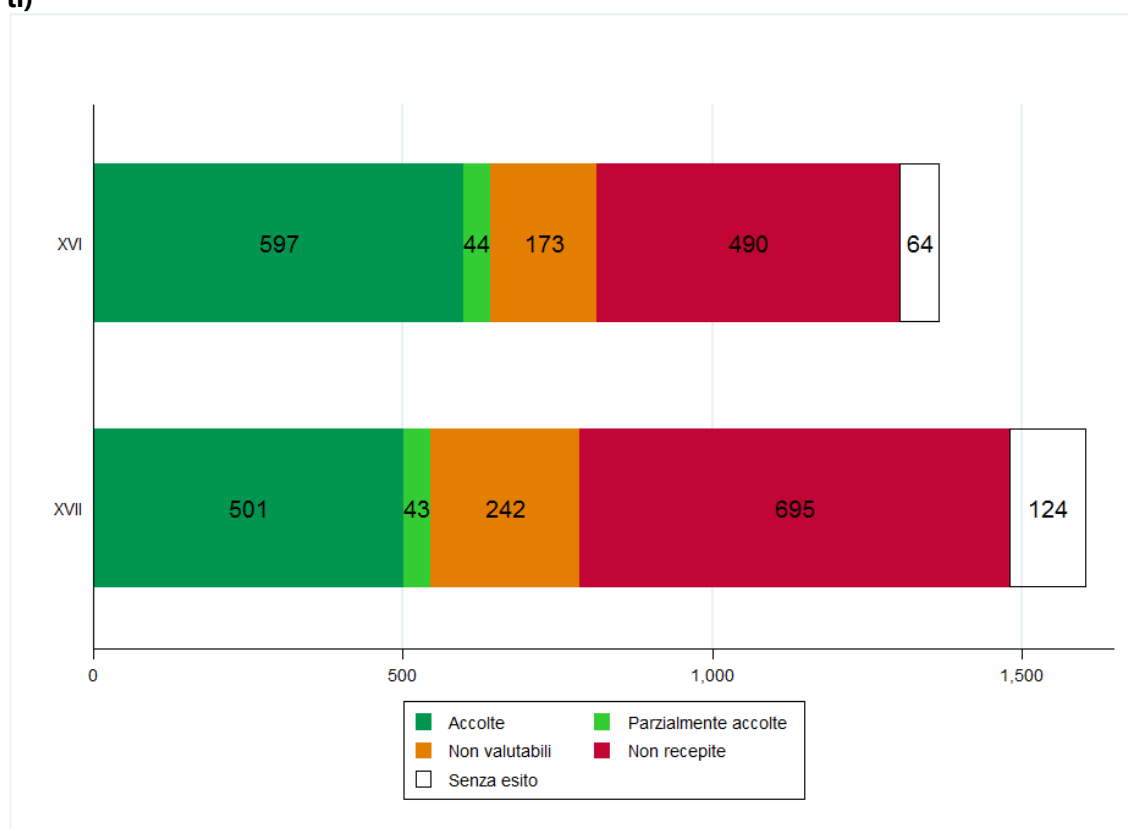
Per le osservazioni si evidenzia una percentuale di accoglimento non molto elevata, che inoltre si riduce passando **dal 46.8% nella XVI legislatura al 35.8% nella XVII**, pur a fronte di un significativo incremento del totale di osservazioni espresse.

Per le condizioni, al contrario, la percentuale media di recepimento è piuttosto alta, e comunque superiore alla metà: **dal 54.9% della XVI legislatura ad un importante 64.3% nella XVII**, a fronte peraltro di un incremento più che doppio di questa tipologia di rilievi.

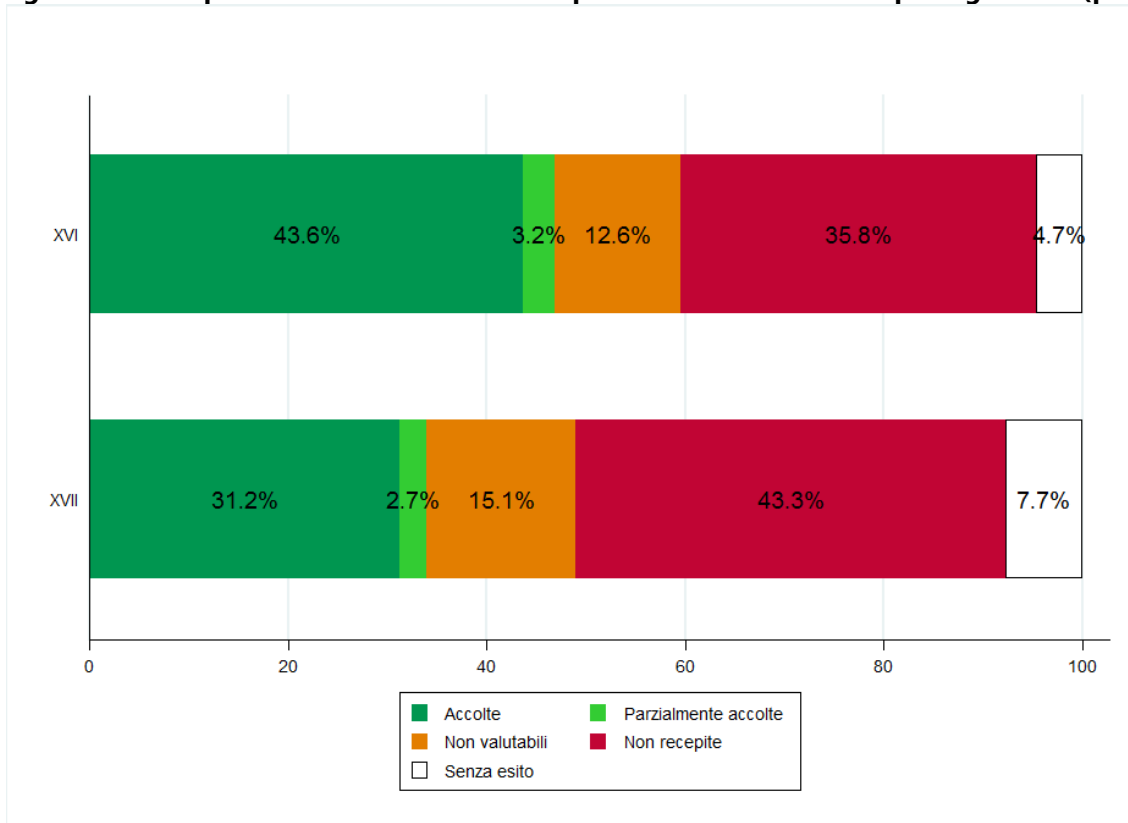
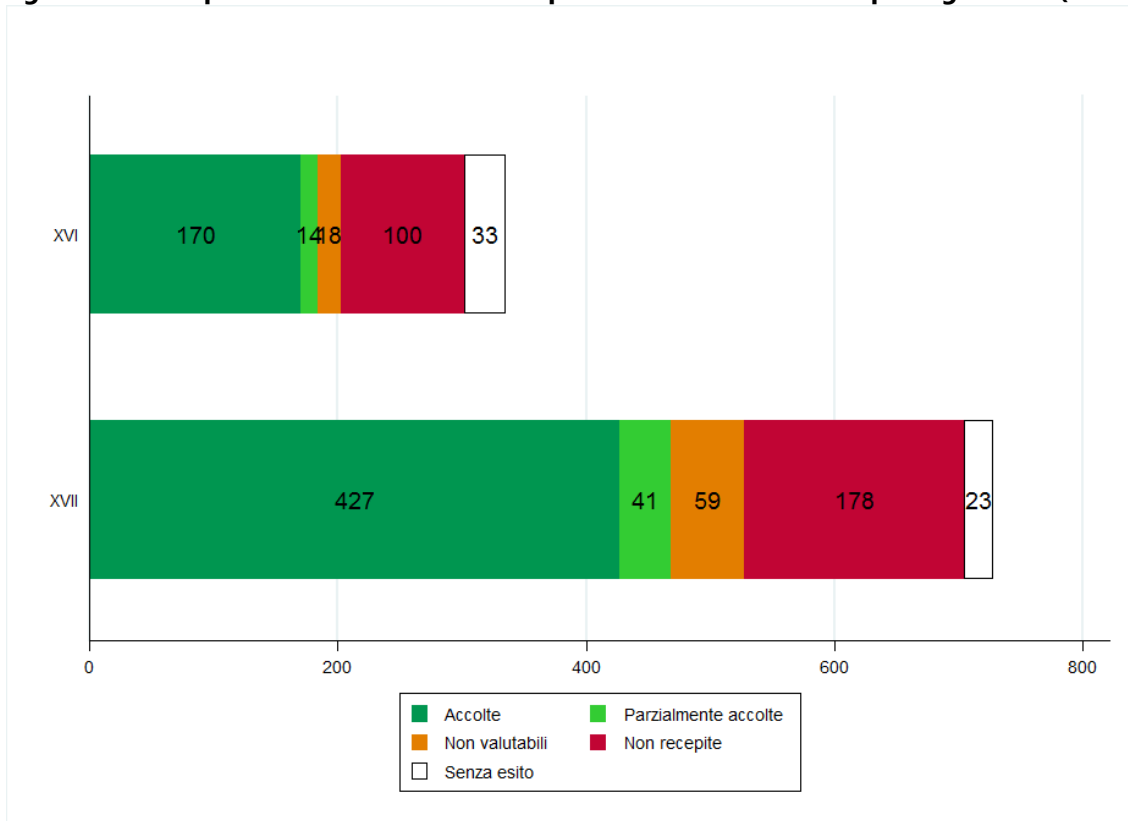
Dall'analisi di questi dati non possono desumersi conclusioni definitive, in considerazione dell'inevitabile variabilità della casistica dovuta al carattere politico, e quindi essenzialmente contingente, dell'attività considerata, e alla limitazione temporale della rilevazione, che impedisce di parlare in senso proprio di tendenze. Tuttavia, è possibile senza dubbio verificare come il dato empirico confermi in modo chiaro la differente forza attribuita, già ex ante, ai due modelli di rilievi: **le condizioni mostrano una efficacia e un'effettività molto superiore rispetto alle osservazioni, e forse anche questo può spiegare l'incremento del ricorso a tale tipologia da parte delle commissioni, al netto - occorre ripetere - della congiuntura politica.**

Il dato numerico relativo alle raccomandazioni e ai presupposti espressi nei pareri favorevoli è, invece, di entità trascurabile rispetto al dato delle osservazioni e condizioni; inoltre l'accoglimento delle raccomandazioni e dei presupposti da parte del Governo appare più difficilmente valutabile.

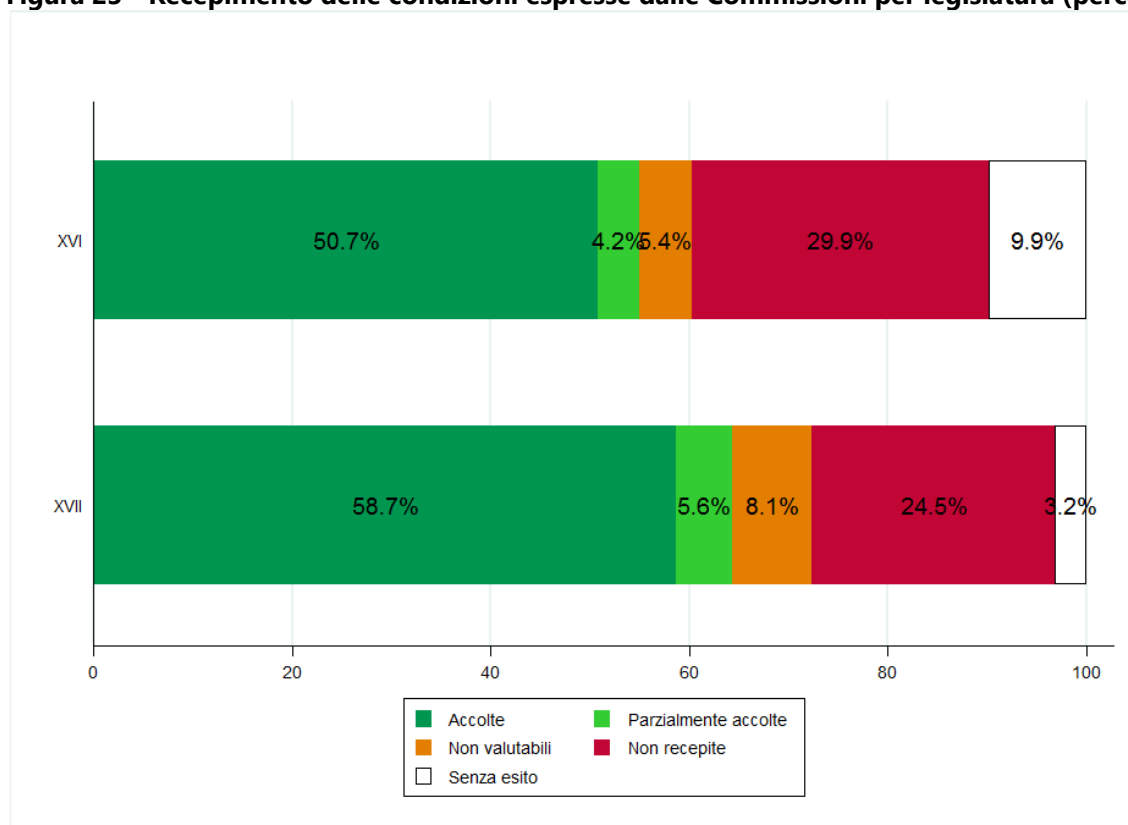
Figura 20 - Recepimento delle osservazioni espresse dalle Commissioni per legislatura (valori assoluti)



Fonte UVI

Figura 21 - Recepimento delle osservazioni espresse dalle Commissioni per legislatura (percentuali)**Figura 22 - Recepimento delle condizioni espresse dalle Commissioni per legislatura (valori assoluti)**

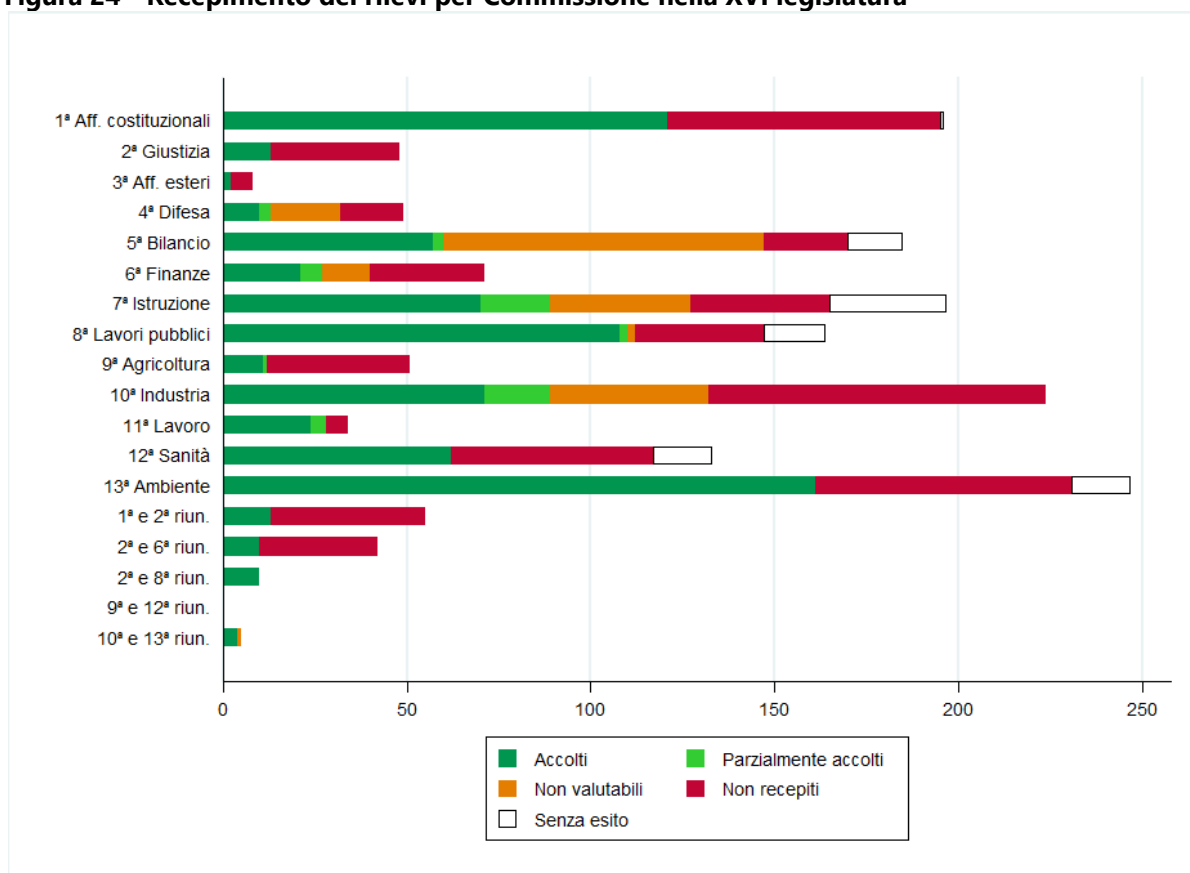
Fonte UVI

Figura 23 - Recepimento delle condizioni espresse dalle Commissioni per legislatura (percentuali)

Fonte UVI

Nelle figure seguenti, è riportato sia il dato relativo al recepimento dei rilievi complessivamente considerati espressi da ciascuna Commissione, distribuito per legislatura (**Figura 24** e **Figura 25**), nonché quello relativo a ciascuna tipologia di rilievo (osservazioni, **Figura 26** e **Figura 27**; condizioni, **Figura 28** e **Figura 29**; raccomandazioni, **Figura 30** e **Figura 31**; presupposti, **Figura 32** e **Figura 33**). Si fa presente che in tale sezione, le Figure da **Figura 24** a **Figura 33** rappresentano i dati in valori numerici assoluti, mentre le Figure da **Figura 34** a **Figura 43** rappresentano i dati in termini percentuali. Ciascuna Figura da **Figura 24** a **Figura 33** reca anche la relativa tabella nella quale sono riportati i dati numerici relativi alle singole tipologie di rilievi.

Per quanto riguarda la misura dei rilievi accolti per le singole Commissioni, si osservano tassi più alti della media per le Commissioni 11^a, 13^a, 8^a e 1^a in XVI legislatura, e per le Commissioni 1^a, 8^a e 9^a in XVII legislatura (**Figure 24** e **25**).

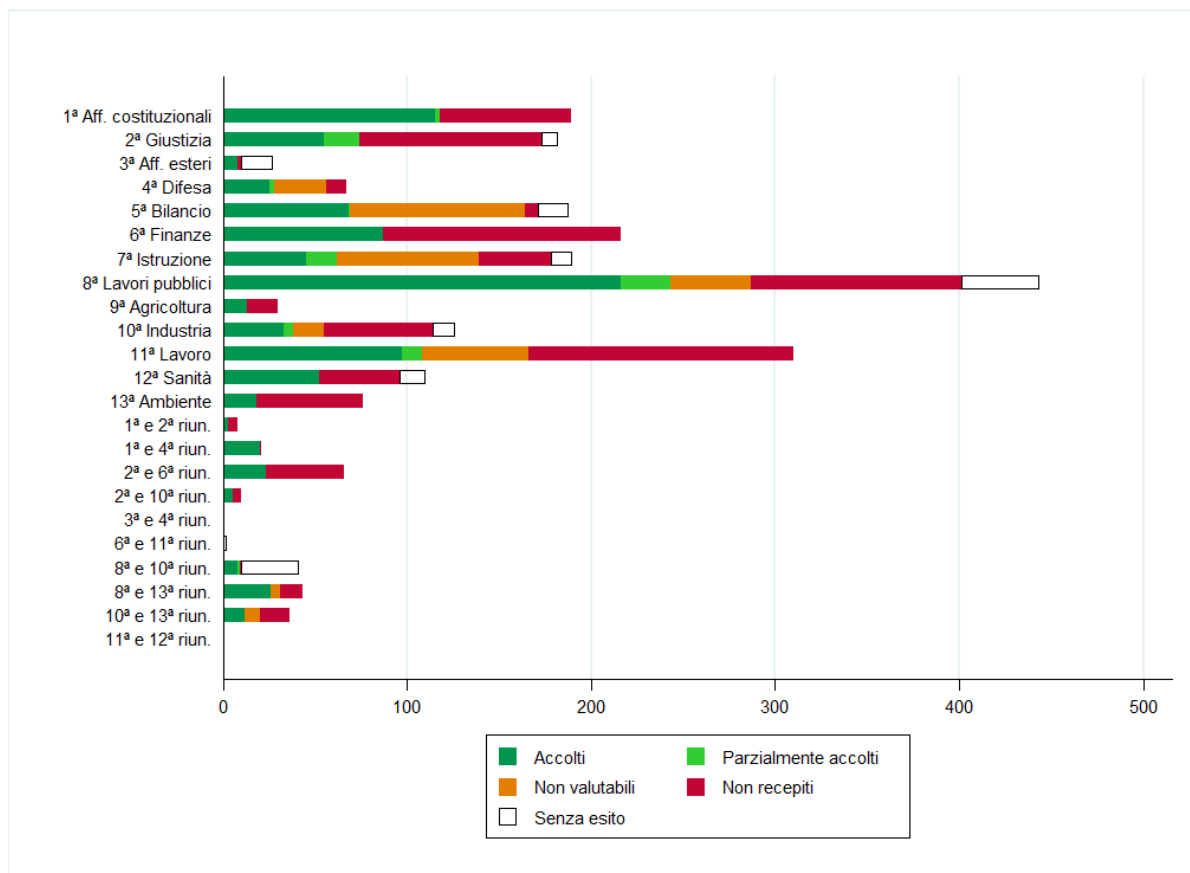
Figura 24 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVI legislatura

Fonte: UVI

Tabella 20 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVI legislatura

Commissione	Accolti	Parz. Accolti	Non valutabili	Non recepiti	Non esitati	Totali
1ª Aff. Costituzionali	121	0	0	74	1	196
2ª Giustizia	13	0	0	35	0	48
3ª Aff. esteri	2	0	0	6	0	8
4ª Difesa	10	3	19	17	0	49
5ª Bilancio	57	3	87	23	15	185
6ª Finanze	21	6	13	31	0	71
7ª Istruzione	70	19	38	38	32	197
8ª Lavori pubblici	108	2	2	35	17	164
9ª Agricoltura	11	1	0	39	0	51
10ª Industria	71	18	43	92	0	224
11ª Lavoro	24	4	0	6	0	34
12ª Sanità	62	0	0	55	16	133
13ª Ambiente	161	0	0	70	16	247
1ª e 2ª riun.	13	0	0	42	0	55
2ª e 6ª riun.	10	0	0	32	0	42
2ª e 8ª riun.	10	0	0	0	0	10
9ª e 12ª riun.	0	0	0	0	0	0
10ª e 13ª riun.	4	0	1	0	0	5
Totali generali	768	56	203	595	97	1719

Fonte: UVI

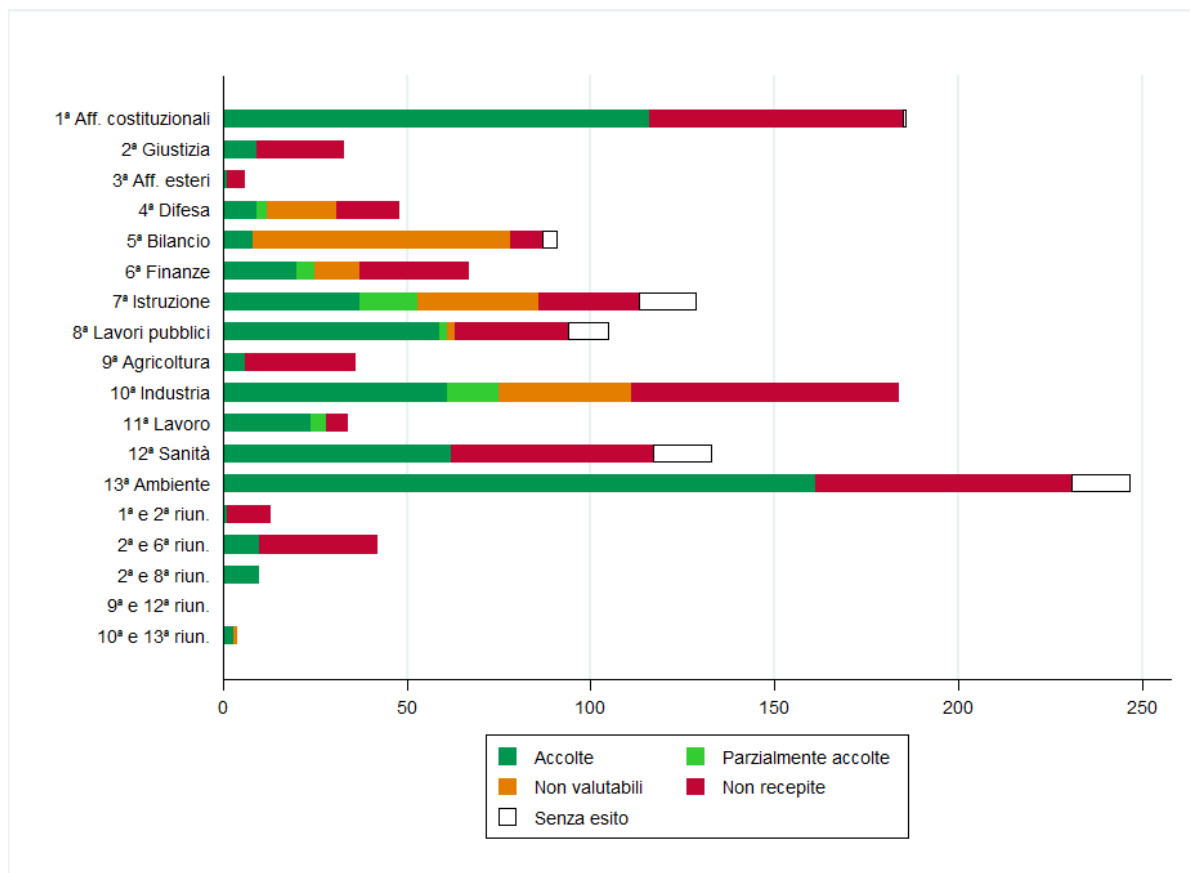
Figura 25 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVII legislatura

Fonte: UVI

Tabella 21 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVII Legislatura

Commissione	Accolti	Parz. Accolti	Non valutabili	Non recepiti	Non esitati	Totali
1 ^a Aff. Costituzionali	115	3	0	71	0	189
2 ^a Giustizia	55	19	0	99	9	182
3 ^a Aff. esteri	8	0	0	2	17	27
4 ^a Difesa	25	3	28	11	0	67
5 ^a Bilancio	68	1	95	7	17	188
6 ^a Finanze	87	0	0	129	0	216
7 ^a Istruzione	45	17	77	39	12	190
8 ^a Lavori pubblici	216	27	44	114	43	444
9 ^a Agricoltura	13	0	0	17	0	30
10 ^a Industria	33	5	17	59	12	126
11 ^a Lavoro	97	11	58	144	0	310
12 ^a Sanità	52	0	0	44	14	110
13 ^a Ambiente	18	0	0	58	0	76
1 ^a e 2 ^a riun.	3	0	0	5	0	8
1 ^a e 4 ^a riun.	20	0	0	1	0	21
2 ^a e 6 ^a riun.	23	0	0	43	0	66
2 ^a e 10 ^a riun.	5	0	0	5	0	10
3 ^a e 4 ^a riun.	1	0	0	0	0	1
6 ^a e 11 ^a riun.	0	0	0	0	2	2
8 ^a e 10 ^a riun.	8	1	0	1	31	41
8 ^a e 13 ^a riun.	26	0	5	12	0	43
10 ^a e 13 ^a riun.	12	0	8	16	0	36
11 ^a e 12 ^a riun.	0	0	0	1	0	1
Totali generali	930	87	332	878	157	2384

Fonte: UVI

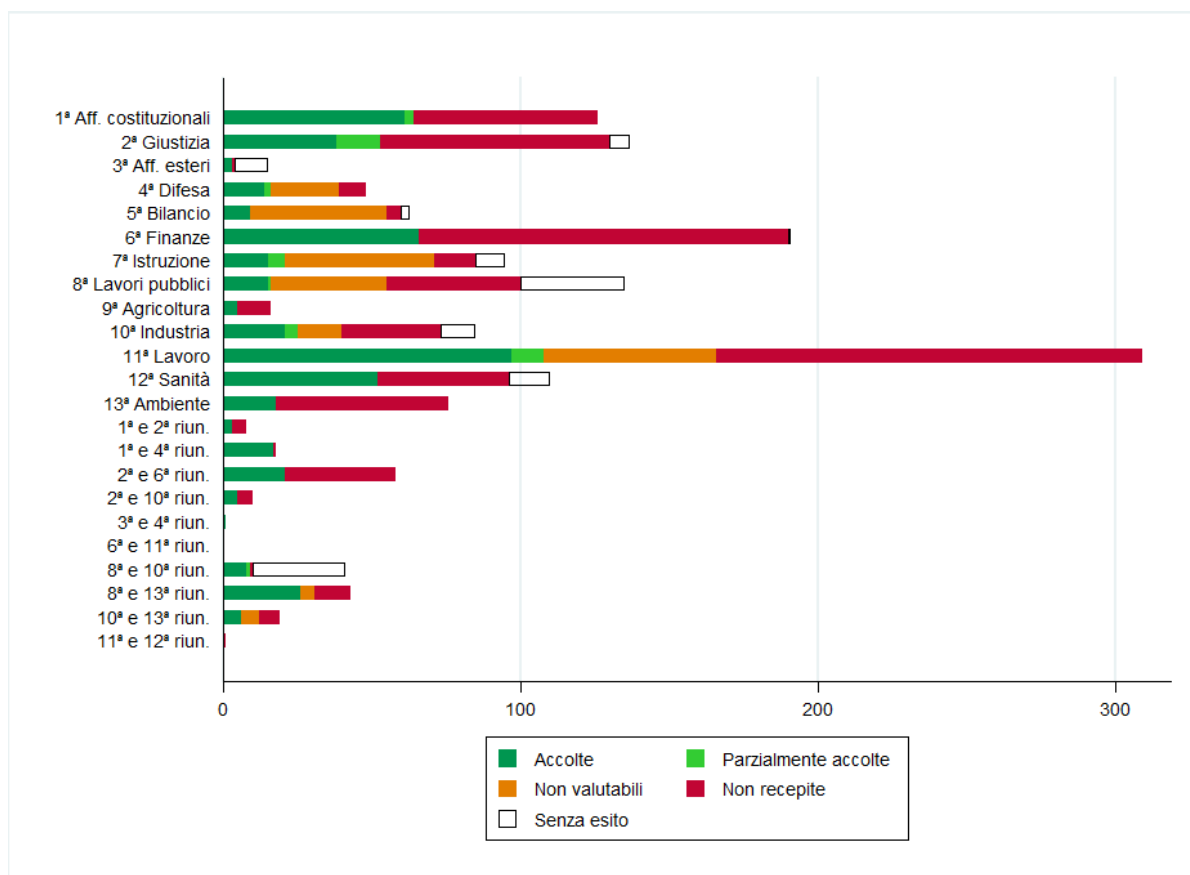
Figura 26 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI legislatura

Fonte: UVI

Tabella 22 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI Legislatura

Commissione	Accolte	Parz Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1ª Aff. Costituzionali	116	0	0	69	1	186
2ª Giustizia	9	0	0	24	0	33
3ª Aff. esteri	1	0	0	5	0	6
4ª Difesa	9	3	19	17	0	48
5ª Bilancio	8	0	70	9	4	91
6ª Finanze	20	5	12	30	0	67
7ª Istruzione	37	16	33	27	16	129
8ª Lavori pubblici	59	2	2	31	11	105
9ª Agricoltura	6	0	0	30	0	36
10ª Industria	61	14	36	73	0	184
11ª Lavoro	24	4	0	6	0	34
12ª Sanità	62	0	0	55	16	133
13ª Ambiente	161	0	0	70	16	247
1ª e 2ª riun.	1	0	0	12	0	13
2ª e 6ª riun.	10	0	0	32	0	42
2ª e 8ª riun.	10	0	0	0	0	10
9ª e 12ª riun.	0	0	0	0	0	0
10ª e 13ª riun.	3	0	1	0	0	4
Totali generali	597	44	173	490	64	1368

Fonte: UVI

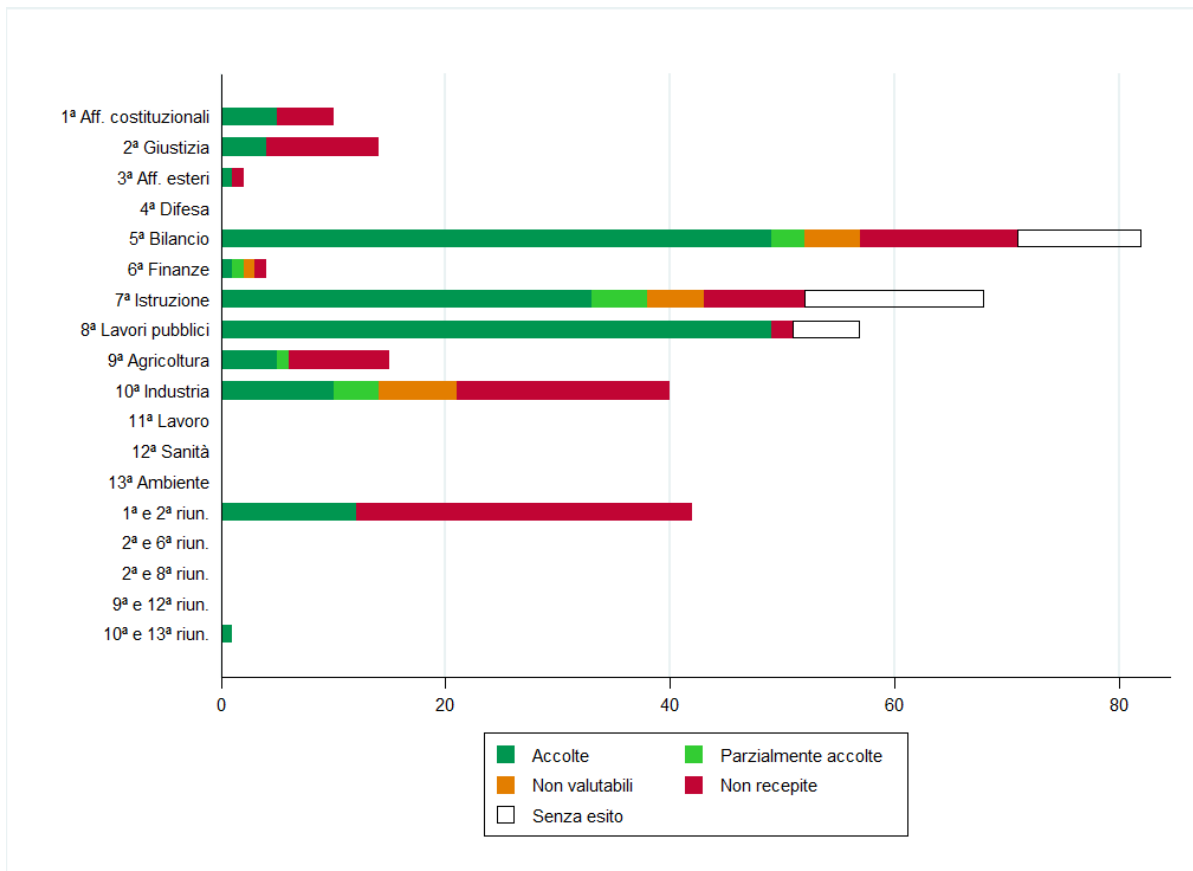
Figura 27 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII legislatura

Fonte UVI

Tabella 23 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII Legislatura

Commissione	Accolte	Parz. Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1ª Aff. Costituzionali	61	3	0	62	0	126
2ª Giustizia	38	15	0	77	7	137
3ª Aff. esteri	3	0	0	1	11	15
4ª Difesa	14	2	23	9	0	48
5ª Bilancio	9	0	46	5	3	63
6ª Finanze	66	0	0	124	1	191
7ª Istruzione	15	6	50	14	10	95
8ª Lavori pubblici	15	1	39	45	35	135
9ª Agricoltura	5	0	0	11	0	16
10ª Industria	21	4	15	33	12	85
11ª Lavoro	97	11	58	143	0	309
12ª Sanità	52	0	0	44	14	110
13ª Ambiente	18	0	0	58	0	76
1ª e 2ª riun.	3	0	0	5	0	8
1ª e 4ª riun.	17	0	0	1	0	18
2ª e 6ª riun.	21	0	0	37	0	58
2ª e 10ª riun.	5	0	0	5	0	10
3ª e 4ª riun.	1	0	0	0	0	1
6ª e 11ª riun.	0	0	0	0	0	0
8ª e 10ª riun.	8	1	0	1	31	41
8ª e 13ª riun.	26	0	5	12	0	43
10ª e 13ª riun.	6	0	6	7	0	19
11ª e 12ª riun.	0	0	0	1	0	1
Totali generali	501	43	242	695	124	1605

Fonte UVI

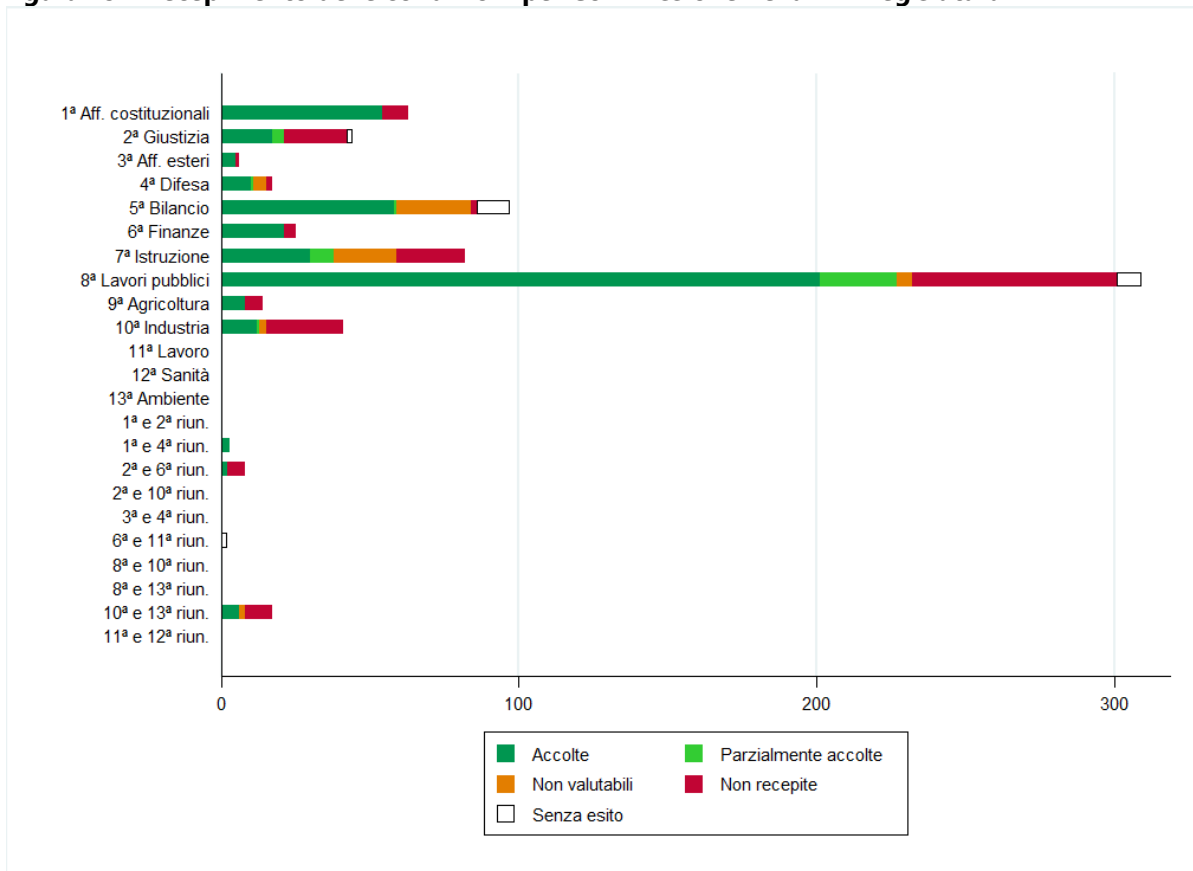
Figura 28 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI legislatura

Fonte: UVI

Tabella 24 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI Legislatura

Commissione	Accolte	Parz. Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1 ^a Aff. Costituzionali	5	0	0	5	0	10
2 ^a Giustizia	4	0	0	10	0	14
3 ^a Aff. esteri	1	0	0	1	0	2
4 ^a Difesa	0	0	0	0	0	0
5 ^a Bilancio	49	3	5	14	11	82
6 ^a Finanze	1	1	1	1	0	4
7 ^a Istruzione	33	5	5	9	16	68
8 ^a Lavori pubblici	49	0	0	2	6	57
9 ^a Agricoltura	5	1	0	9	0	15
10 ^a Industria	10	4	7	19	0	40
11 ^a Lavoro	0	0	0	0	0	0
12 ^a Sanità	0	0	0	0	0	0
13 ^a Ambiente	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 2 ^a riun.	12	0	0	30	0	42
2 ^a e 6 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 8 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
9 ^a e 12 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
10 ^a e 13 ^a riun.	1	0	0	0	0	1
Totali generali	170	14	18	100	33	335

Fonte: UVI

Figura 29 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII legislatura

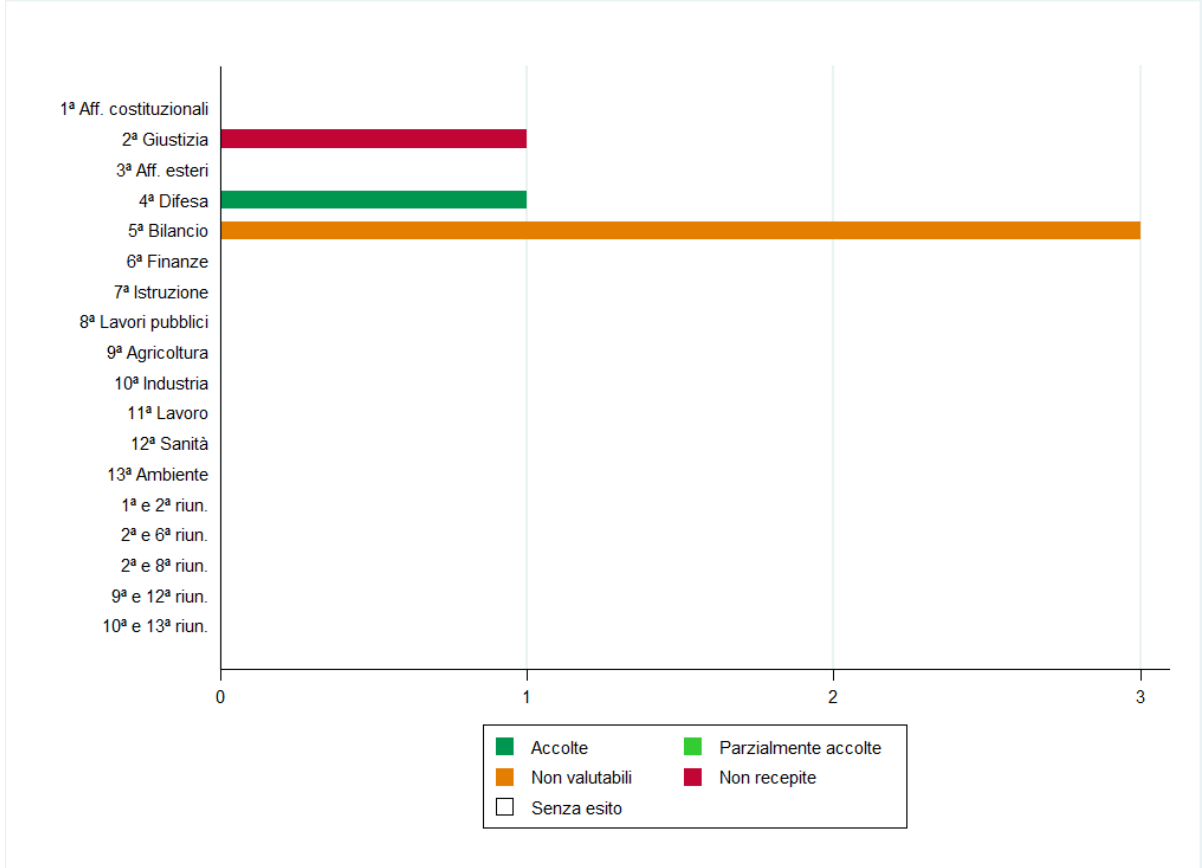
Fonte: UVI

Tabella 25 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII Legislatura

Commissione	Accolte	Parz. Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1ª Aff. Costituzionali	54	0	0	9	0	63
2ª Giustizia	17	4	0	21	2	44
3ª Aff. esteri	5	0	0	1	0	6
4ª Difesa	10	1	4	2	0	17
5ª Bilancio	58	1	25	2	11	97
6ª Finanze	21	0	0	4	0	25
7ª Istruzione	30	8	21	23	0	82
8ª Lavori pubblici	201	26	5	69	8	309
9ª Agricoltura	8	0	0	6	0	14
10ª Industria	12	1	2	26	0	41
11ª Lavoro	0	0	0	0	0	0
12ª Sanità	0	0	0	0	0	0
13ª Ambiente	0	0	0	0	0	0
1ª e 2ª riun.	0	0	0	0	0	0
1ª e 4ª riun.	3	0	0	0	0	3
2ª e 6ª riun.	2	0	0	6	0	8
2ª e 10ª riun.	0	0	0	0	0	0
3ª e 4ª riun.	0	0	0	0	0	0
6ª e 11ª riun.	0	0	0	0	2	2
8ª e 10ª riun.	0	0	0	0	0	0
8ª e 13ª riun.	0	0	0	0	0	0
10ª e 13ª riun.	6	0	2	9	0	17
11ª e 12ª riun.	0	0	0	0	0	0
Totali generali	427	41	59	178	23	728

Fonte: UVI

Figura 30 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI legislatura



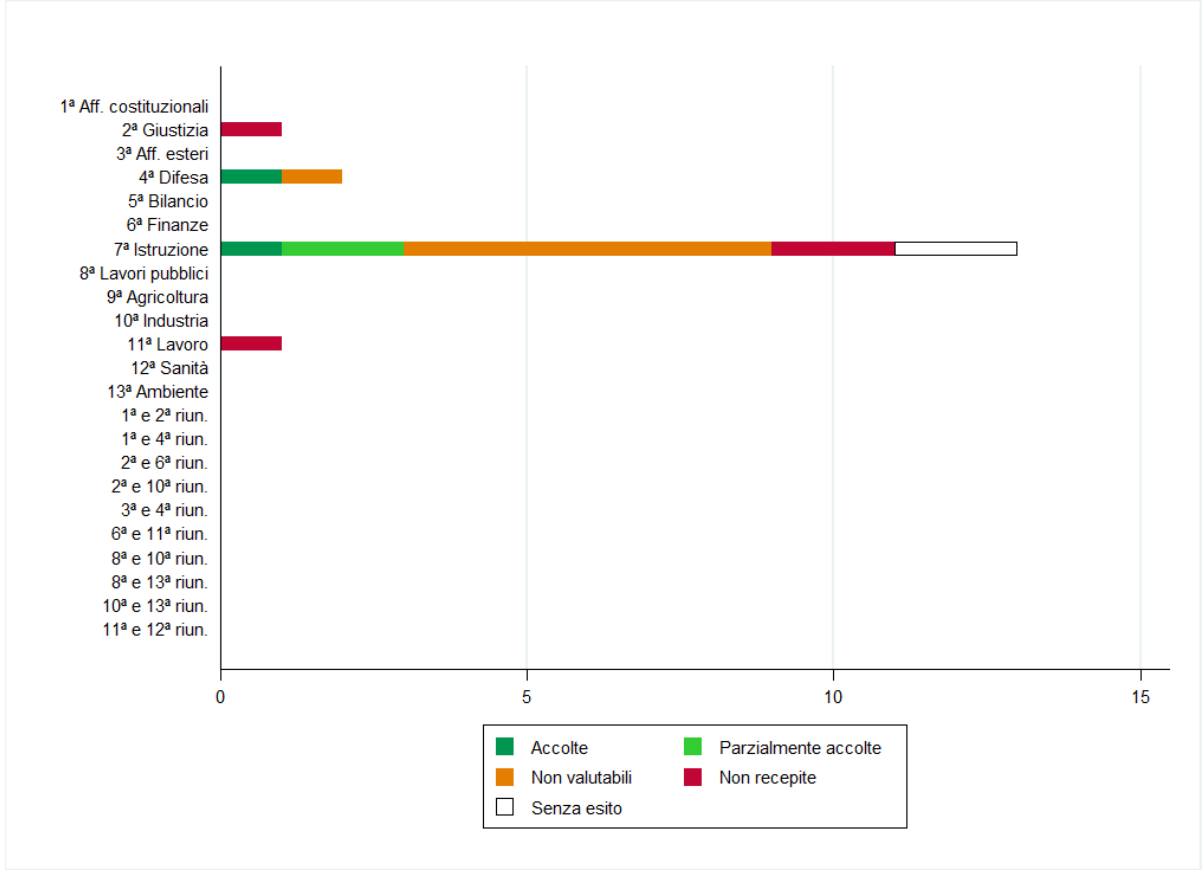
Fonte: UVI

Tabella 26 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI Legislatura

Commissione	Accolte	Parz. Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1ª Aff. Costituzionali	0	0	0	0	0	0
2ª Giustizia	0	0	0	1	0	1
3ª Aff. esteri	0	0	0	0	0	0
4ª Difesa	1	0	0	0	0	1
5ª Bilancio	0	0	3	0	0	3
6ª Finanze	0	0	0	0	0	0
7ª Istruzione	0	0	0	0	0	0
8ª Lavori pubblici	0	0	0	0	0	0
9ª Agricoltura	0	0	0	0	0	0
10ª Industria	0	0	0	0	0	0
11ª Lavoro	0	0	0	0	0	0
12ª Sanità	0	0	0	0	0	0
13ª Ambiente	0	0	0	0	0	0
1ª e 2ª riun.	0	0	0	0	0	0
2ª e 6ª riun.	0	0	0	0	0	0
2ª e 8ª riun.	0	0	0	0	0	0
9ª e 12ª riun.	0	0	0	0	0	0
10ª e 13ª riun.	0	0	0	0	0	0
Totali generali	1	0	3	1	0	5

Fonte: UVI

Figura 31 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII legislatura



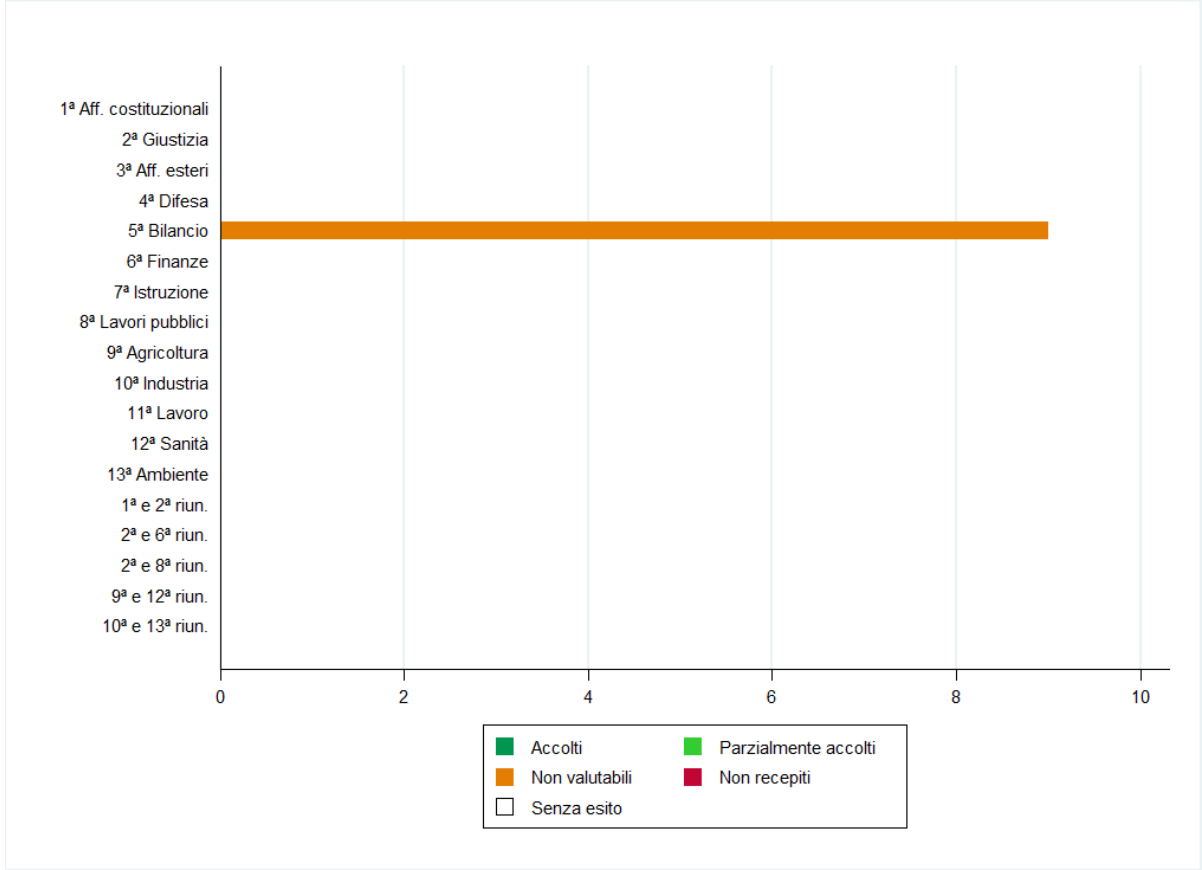
Fonte: UVI

Tabella 27 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII Legislatura

Commissione	Accolte	Parz. Accolte	Non valutabili	Non recepite	Non esitate	Totali
1 ^a Aff. Costituzionali	0	0	0	0	0	0
2 ^a Giustizia	0	0	0	1	0	1
3 ^a Aff. esteri	0	0	0	0	0	0
4 ^a Difesa	1	0	1	0	0	2
5 ^a Bilancio	0	0	0	0	0	0
6 ^a Finanze	0	0	0	0	0	0
7 ^a Istruzione	1	2	6	2	2	13
8 ^a Lavori pubblici	0	0	0	0	0	0
9 ^a Agricoltura	0	0	0	0	0	0
10 ^a Industria	0	0	0	0	0	0
11 ^a Lavoro	0	0	0	1	0	1
12 ^a Sanità	0	0	0	0	0	0
13 ^a Ambiente	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 2 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 4 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 6 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 10 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
3 ^a e 4 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
6 ^a e 11 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
8 ^a e 10 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
8 ^a e 13 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
10 ^a e 13 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
11 ^a e 12 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
Totali generali	2	2	7	4	2	17

Fonte: UVI

Figura 32 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI legislatura



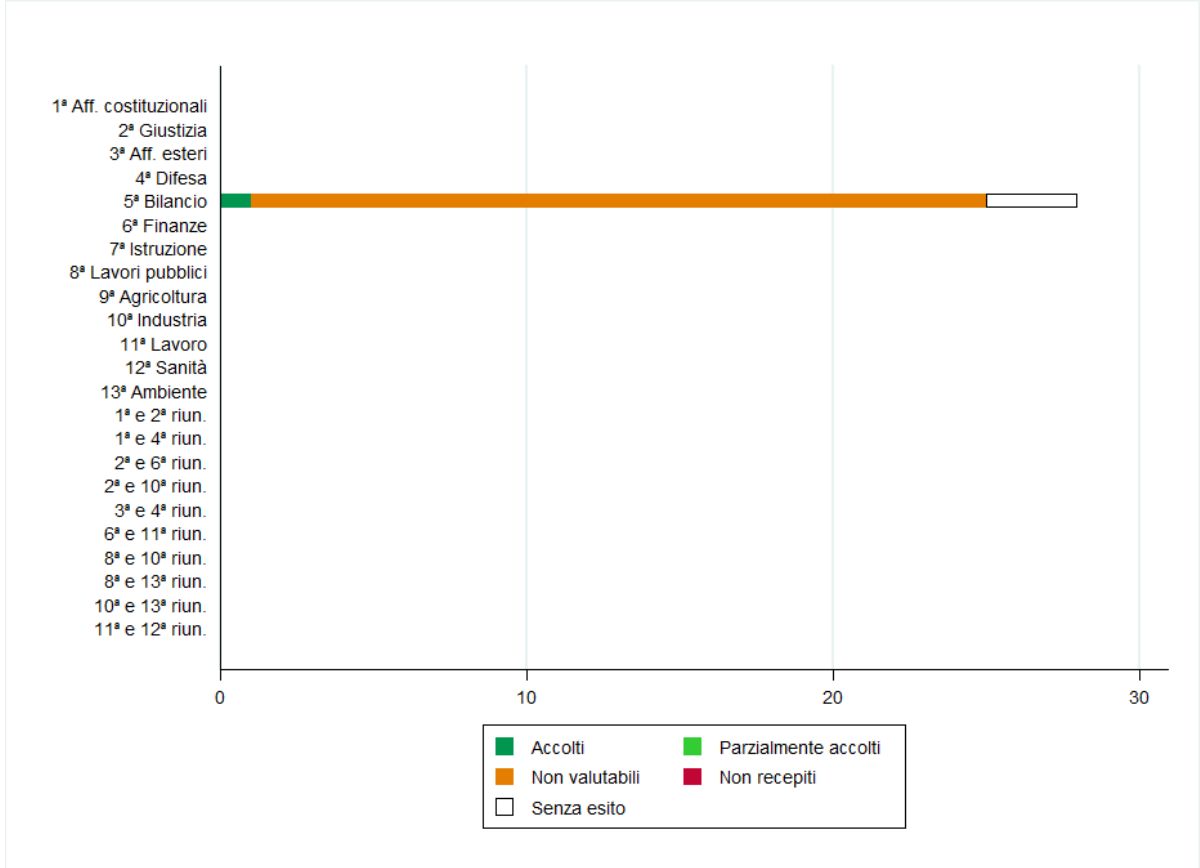
Fonte: UVI

Tabella 28 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI Legislatura

Commissione	Accolti	Parz. Accolti	Non valutabili	Non recepiti	Non esitati	Totali
1 ^a Aff. Costituzionali	0	0	0	0	0	0
2 ^a Giustizia	0	0	0	0	0	0
3 ^a Aff. esteri	0	0	0	0	0	0
4 ^a Difesa	0	0	0	0	0	0
5 ^a Bilancio	0	0	9	0	0	9
6 ^a Finanze	0	0	0	0	0	0
7 ^a Istruzione	0	0	0	0	0	0
8 ^a Lavori pubblici	0	0	0	0	0	0
9 ^a Agricoltura	0	0	0	0	0	0
10 ^a Industria	0	0	0	0	0	0
11 ^a Lavoro	0	0	0	0	0	0
12 ^a Sanità	0	0	0	0	0	0
13 ^a Ambiente	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 2 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 6 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 8 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
9 ^a e 12 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
10 ^a e 13 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
Totali generali	0	0	9	0	0	9

Fonte: UVI

Figura 33 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII legislatura



Fonte: UVI

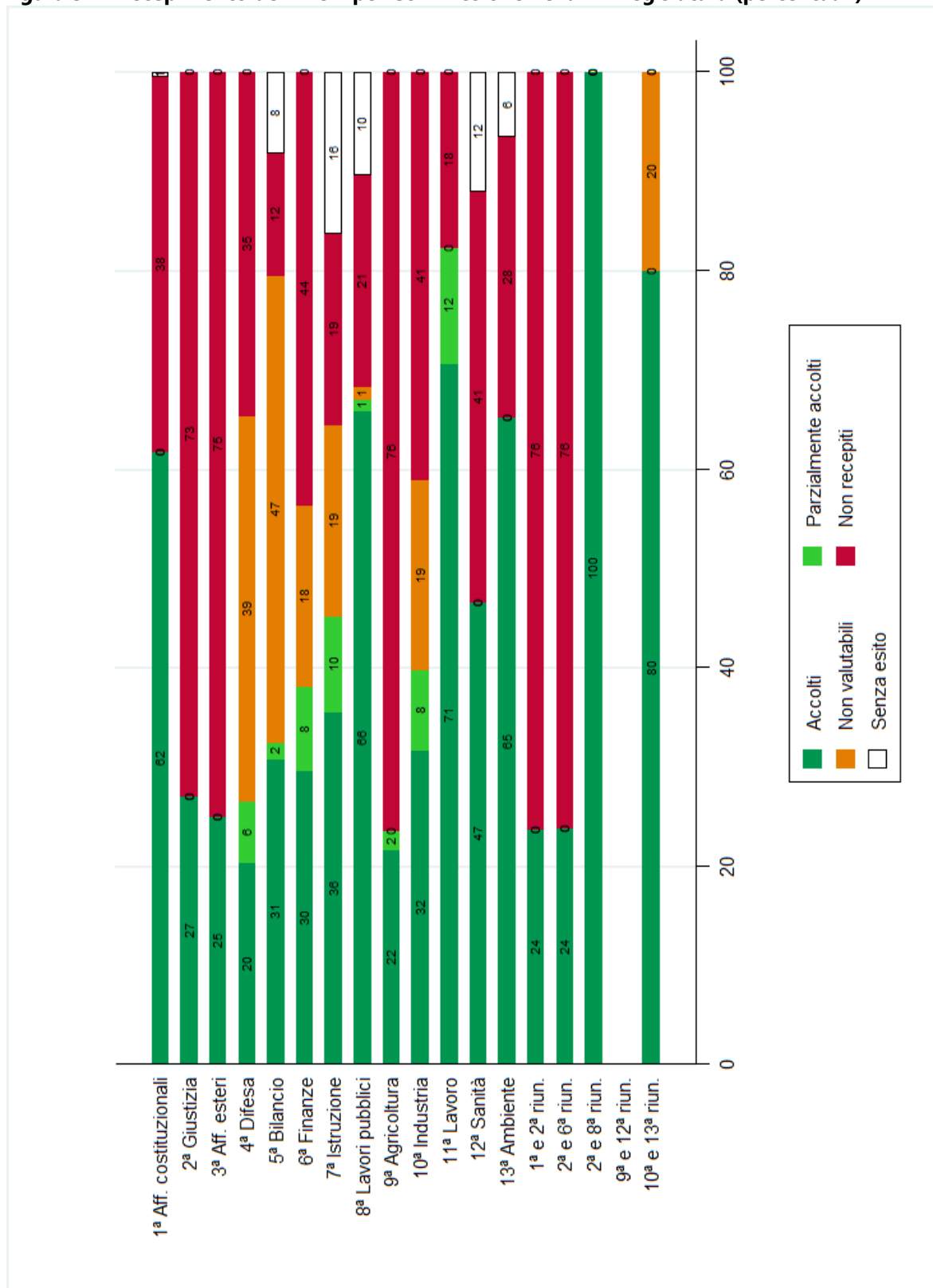
Tabella 29 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII Legislatura

Commissione	Accolti	Parz. Accolti	Non valutabili	Non recepiti	Non esitati	Totali
1 ^a Aff. Costituzionali	0	0	0	0	0	0
2 ^a Giustizia	0	0	0	0	0	0
3 ^a Aff. esteri	0	0	0	0	0	0
4 ^a Difesa	0	0	0	0	0	0
5 ^a Bilancio	1	0	24	0	3	28
6 ^a Finanze	0	0	0	0	0	0
7 ^a Istruzione	0	0	0	0	0	0
8 ^a Lavori pubblici	0	0	0	0	0	0
9 ^a Agricoltura	0	0	0	0	0	0
10 ^a Industria	0	0	0	0	0	0
11 ^a Lavoro	0	0	0	0	0	0
12 ^a Sanità	0	0	0	0	0	0
13 ^a Ambiente	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 2 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
1 ^a e 4 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 6 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
2 ^a e 10 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
3 ^a e 4 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
6 ^a e 11 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
8 ^a e 10 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
8 ^a e 13 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
10 ^a e 13 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
11 ^a e 12 ^a riun.	0	0	0	0	0	0
Totali generali	1	0	24	0	3	28

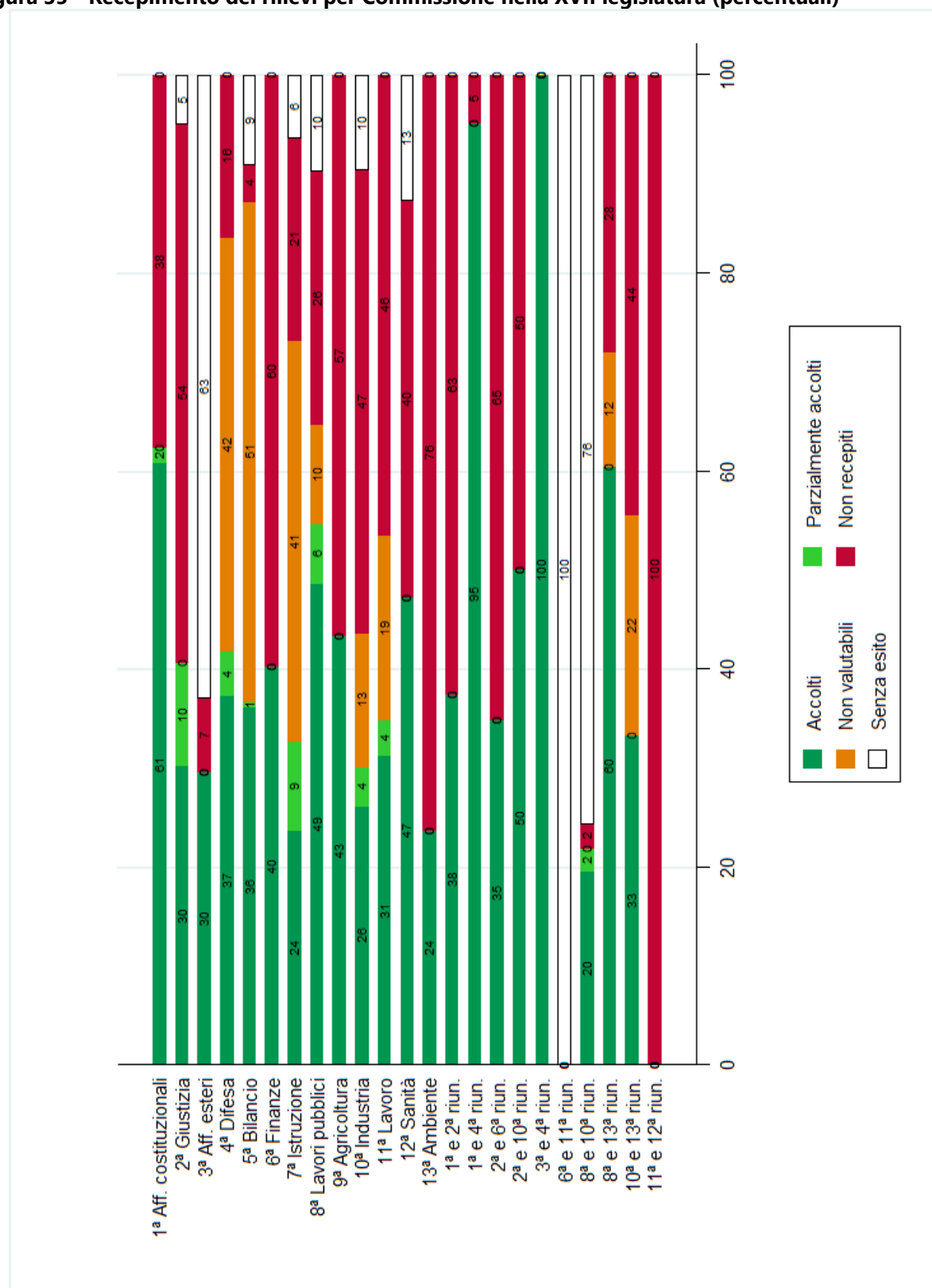
Fonte: UVI

Di seguito, i medesimi dati riportati in forma percentuale:

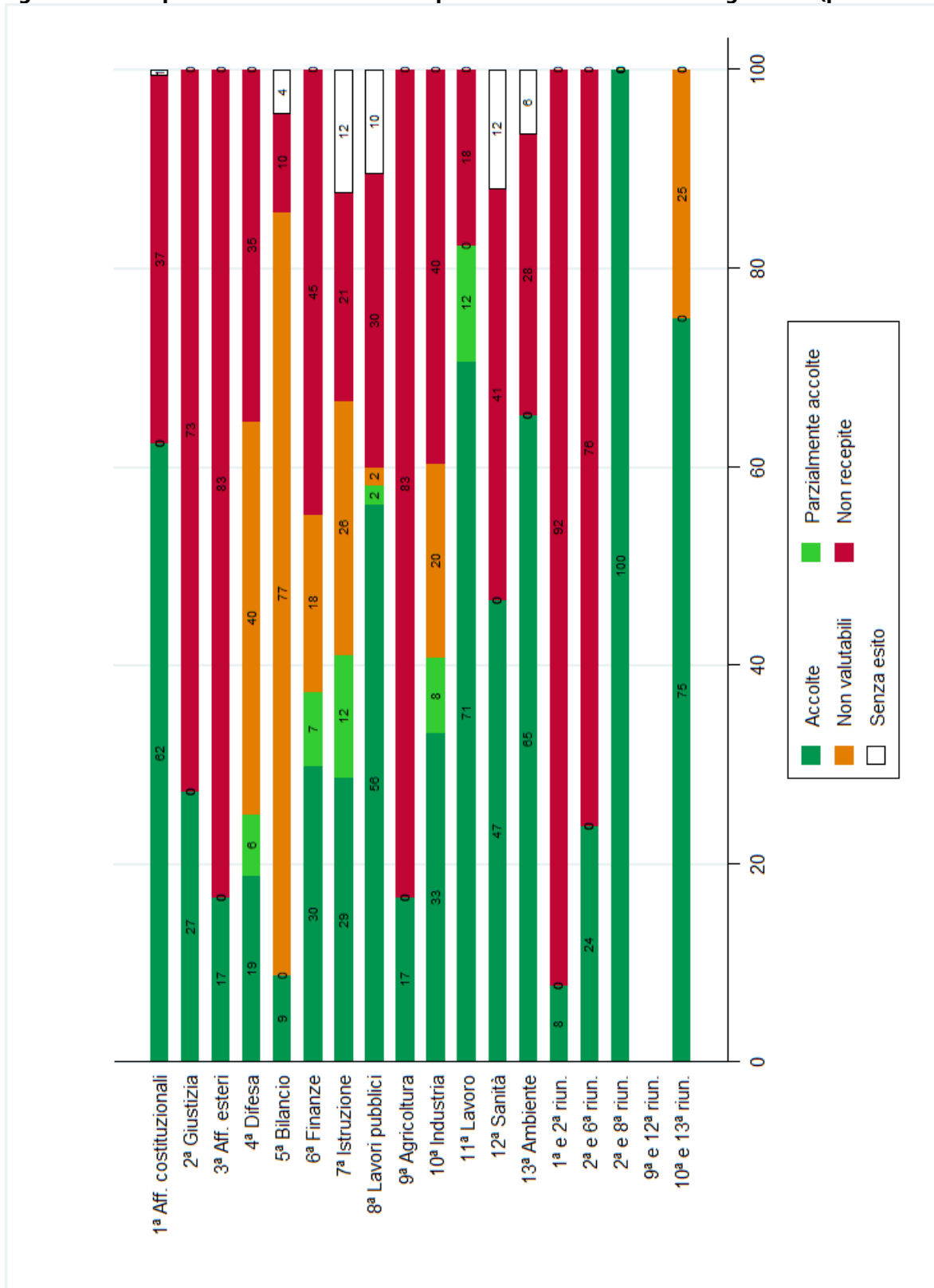
Figura 34 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)



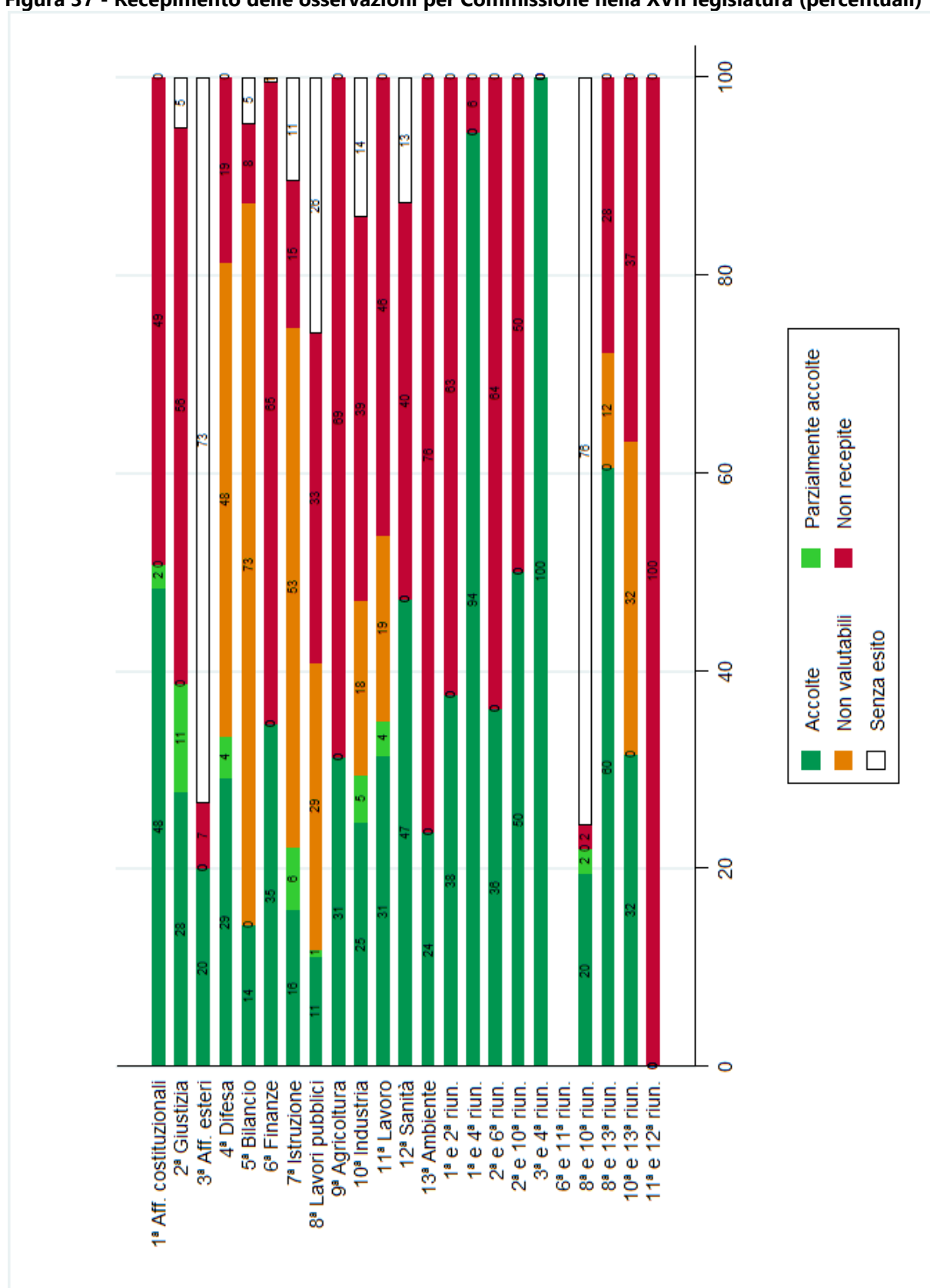
Fonte: UVI

Figura 35 - Recepimento dei rilievi per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

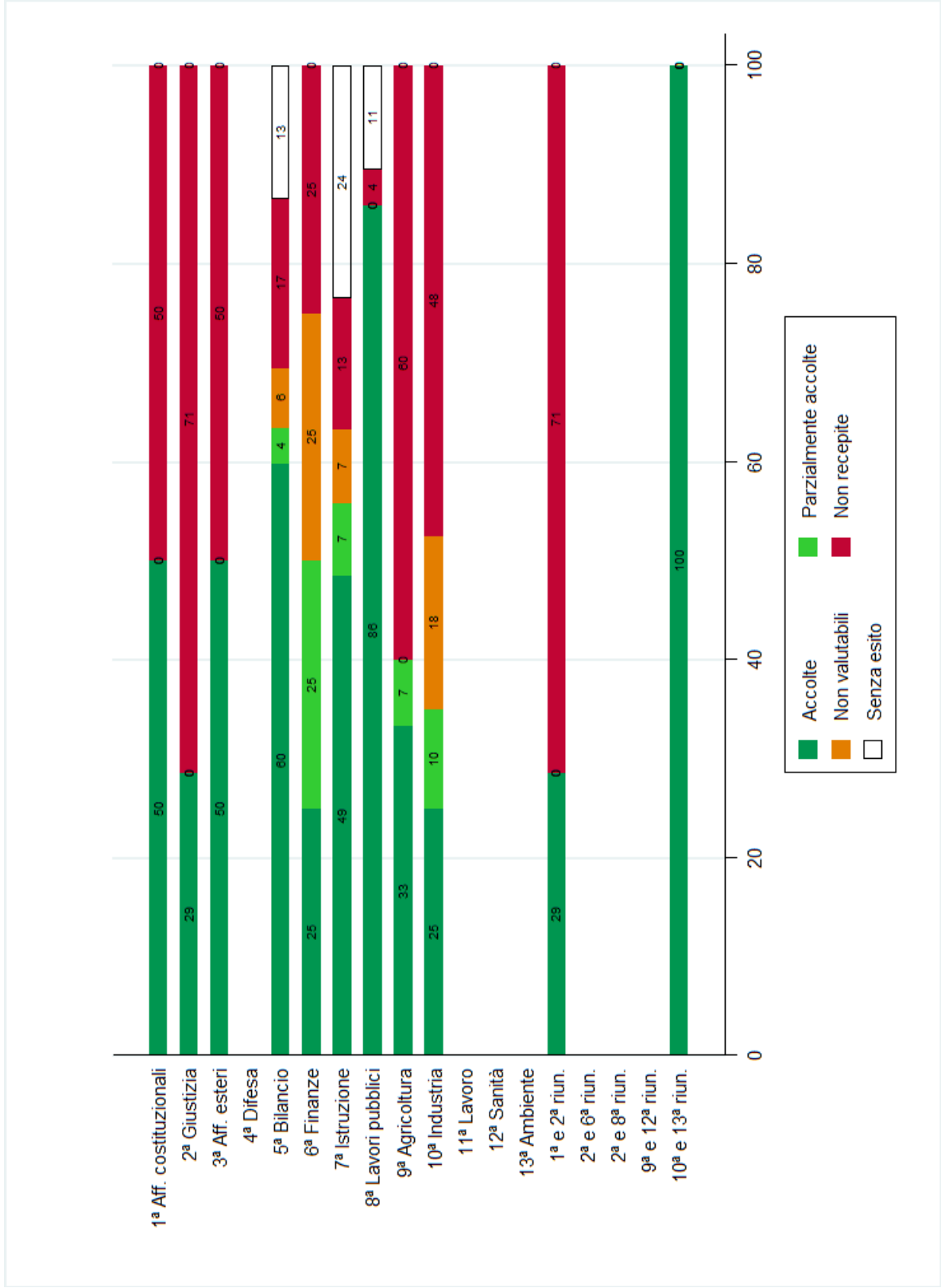
Figura 36 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

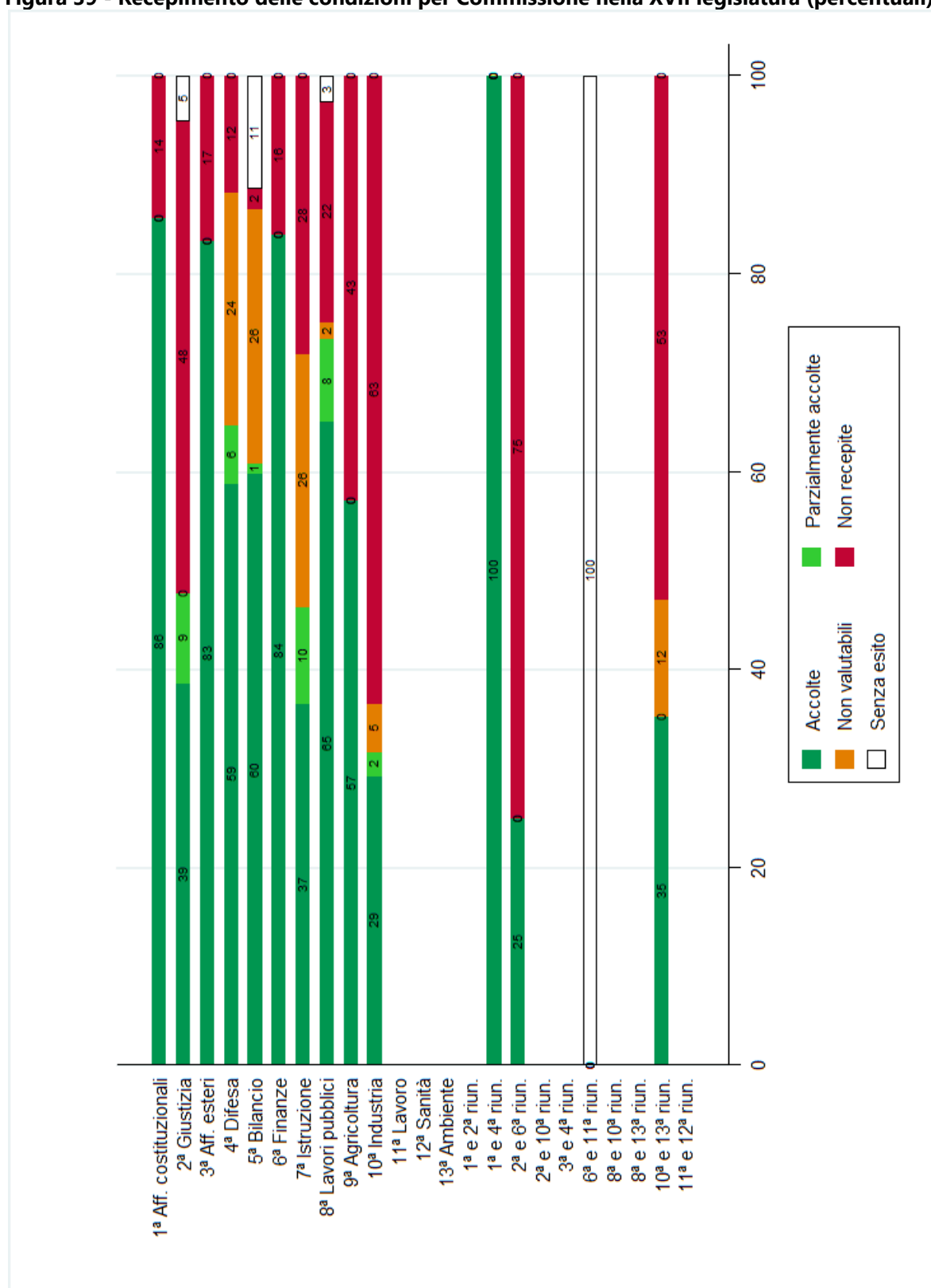
Figura 37 - Recepimento delle osservazioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

Figura 38 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)

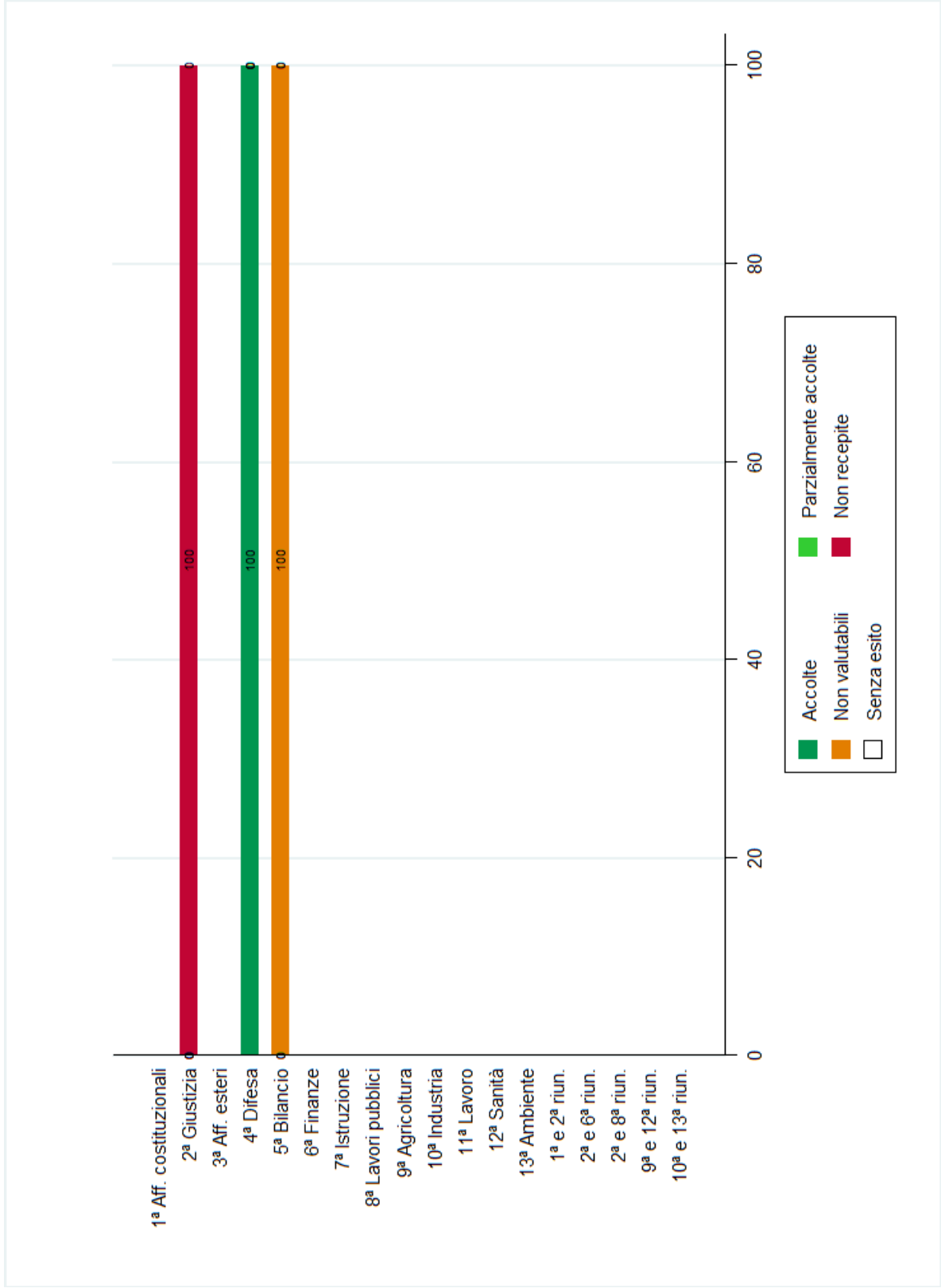


Fonte: UVI

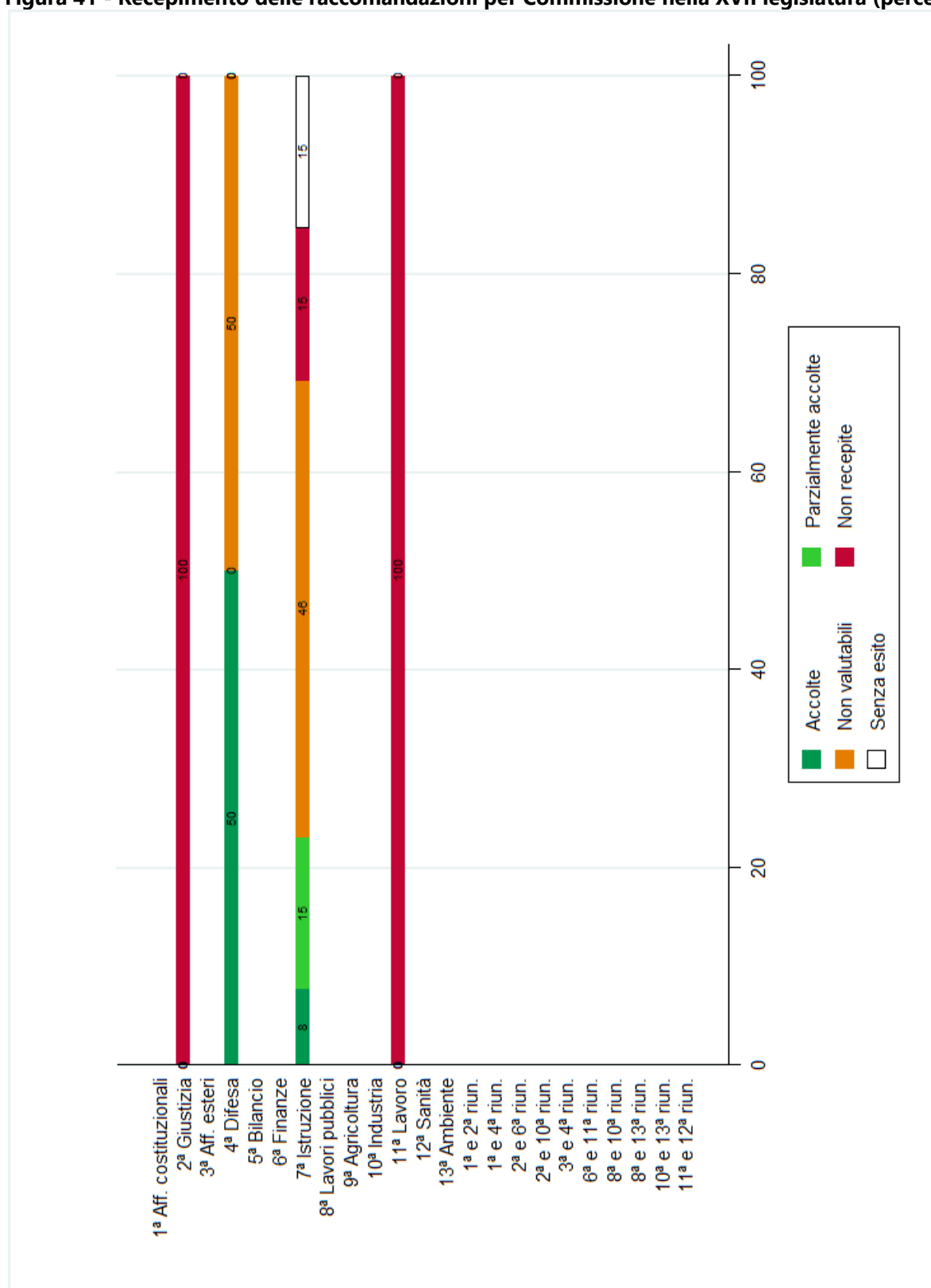
Figura 39 - Recepimento delle condizioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

Figura 40 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)

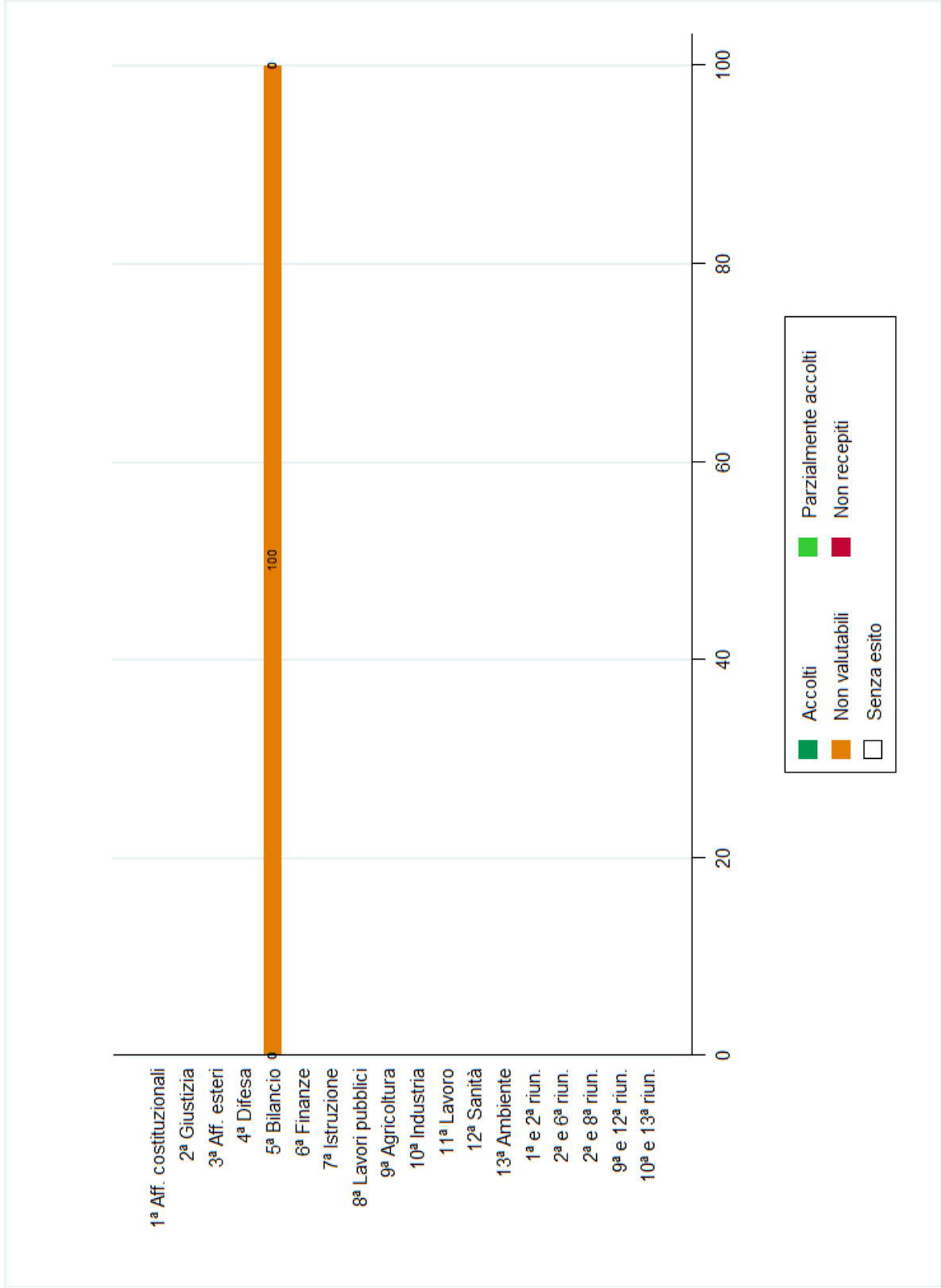


Fonte: UVI

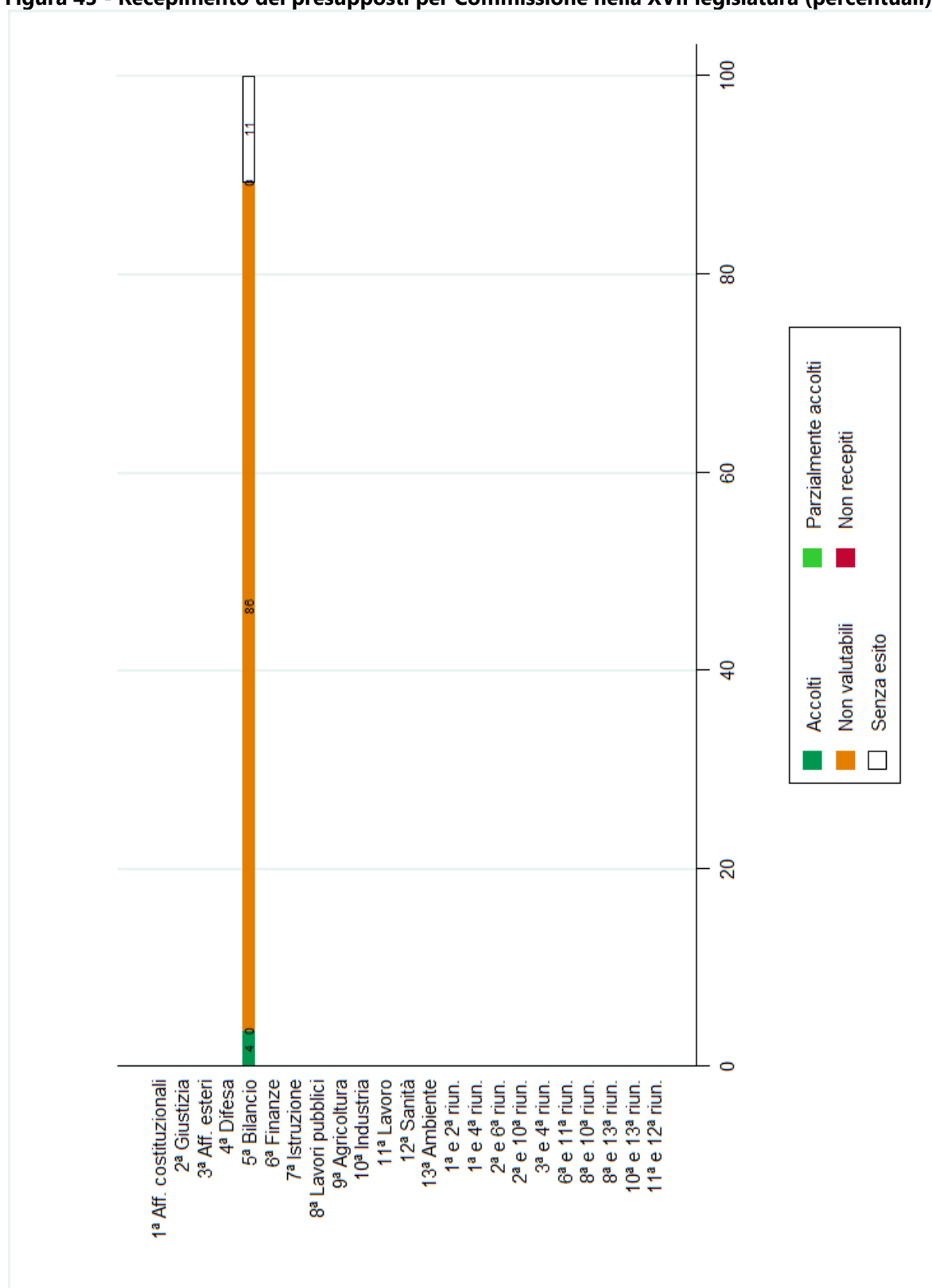
Figura 41 - Recepimento delle raccomandazioni per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

Figura 42 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVI legislatura (percentuali)



Fonte: UVI

Figura 43 - Recepimento dei presupposti per Commissione nella XVII legislatura (percentuali)

Fonte: UVI

Per concludere sul tema del recepimento dei rilievi, è importante una precisazione: **il confronto tra due sole legislature non consente di delineare, in senso stretto, delle tendenze consolidate**, obiettivo che richiederebbe un ampliamento della base dei dati almeno ad un'altra legislatura. A tale riguardo, potrebbe risultare di qualche utilità l'accostamento della presente ricerca con elaborazioni comparabili condotte in precedenza, con la consapevolezza, tuttavia, delle disomogeneità sia nella base dei dati sia nei criteri di classificazione.

Ad esempio, nel 2013 sono stati pubblicati i dati relativi al tasso di accoglimento di osservazioni e condizioni distribuite nei pareri resi, nel periodo 28 aprile 2006 - 22 dicembre 2012, dalle commissioni permanenti di Senato e Camera sui soli decreti legislativi²⁸. È così emersa una certa omogeneità nel tasso di recepimento dei rilievi formulati, senza significative differenze tra i due rami del Parlamento. Una rilevazione sembra in linea con i risultati della presente ricerca: appare molto accentuato lo scarto nei tassi di recepimento tra osservazioni e condizioni. Nel complesso, il Governo risulta aver accolto poco più della metà delle osservazioni, a fronte del 65-70% delle condizioni, a conferma della maggiore efficacia di queste ultime.

Per risalire ancora prima, nell'ambito del Seminario 1998 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari era stata svolta una rilevazione di dati relativi alle legislature XII e XIII²⁹. Sul campione, individuato nei pareri espressi sui decreti legislativi adottati nelle due predette legislature, era stata rilevata una quota di recepimento di osservazioni e condizioni da parte del Governo pari a circa il 50%, senza che emergesse una chiara distinzione, nella valutazione dell'Esecutivo, tra le due tipologie di rilievi.

8. Conclusioni

Le analisi quantitative condotte sui pareri parlamentari relativi agli atti del Governo - articolate per tipologia di atto, assegnazione, procedura, durata, esito e seguito - consentono di svolgere alcune considerazioni, con particolare attenzione alle tendenze più recenti.

- **Gli atti del Governo sottoposti a parere.**

Dai dati emerge la **netta prevalenza dei decreti legislativi** che, dopo la XIII legislatura, presentano un flusso sostanzialmente omogeneo e costante di trasmissione al Parlamento. Più specificamente, si osserva nella XVII legislatura una **riduzione dei decreti recanti testi unici e codici**, a fronte di un tendenziale **incremento di quelli volti a recepire la normativa dell'Unione europea**. Questo dato può rappresentare una conferma, da un lato, dei progressi compiuti dall'Italia nell'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme europee, con conseguente diminuzione

²⁸ L. Duilio (a cura di) *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, in particolare p. 148 ss. La ricerca è stata effettuata sulla base dell'attività svolta dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati.

²⁹ P. Caretti - M. Morisi, *I decreti legislativi della XII e XIII legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle commissioni parlamentari. Rapporto di sintesi della rilevazione svolta nell'ambito del seminario 1997*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 8*, Torino, 1998, p. 142 ss.

delle procedure di infrazione nei confronti del nostro Paese, registrato da tutti gli osservatori. D'altro lato, sembra emergere anche un certo rallentamento nell'opera di delegificazione portata avanti a partire dalla XIII legislatura, che può trovare ulteriore riscontro nel carattere recessivo, nella legislatura in corso, dei D.P.R. di delegificazione. Resta da vedere se tale riduzione sia stata determinata da una perdita di interesse del tema della semplificazione normativa o dal perseguimento dell'obiettivo mediante strategie nuove e diverse rispetto a quelle impostate nelle legislature precedenti.

- **L'assegnazione degli atti**

Mentre nella XIII legislatura risultano quantitativamente rilevanti le assegnazioni a Commissioni bicamerali - in particolare a Commissioni consultive istituite appositamente per esaminare ed esprimere il parere sui provvedimenti attuativi di riforme di sistema, al fine di rendere la funzione consultiva su testi complessi più organica, coerente ed efficace - dalla XIV legislatura, e con particolare evidenza nelle legislature XVI e XVII, risultano invece **nettamente prevalenti le assegnazioni alle Commissioni permanenti**. Da una parte, tale preferenza sembra potersi attribuire alle tipologie di deleghe conferite nel periodo, che investono ambiti di intervento più settoriali. Dall'altra, il ritorno alle Commissioni permanenti sembra essere legato ad una rivalutazione della funzione "consultiva" come attività ordinaria delle Commissioni di merito, in relazione soprattutto all'esplosione quantitativa dei provvedimenti sottoposti a parere. A tale riguardo, è da sottolineare che il numero di assegnazioni è distribuito in modo piuttosto omogeneo tra le Commissioni.

- **L'assegnazione in sede di osservazioni**

Il coinvolgimento delle altre Commissioni rispetto a quelle con competenza primaria appare piuttosto limitato nella XIII legislatura, mentre **diviene un istituto generalizzato dalla XIV legislatura** in poi. Disaggregando i dati per tipologie di atto normativo, emerge che le altre Commissioni sono chiamate ad esprimere osservazioni soprattutto nel caso di schemi di decreto legislativo e di decreto del Presidente della Repubblica. Risulta inoltre evidente che in tutte le legislature le Commissioni maggiormente coinvolte in sede di osservazioni sono le cosiddette Commissioni-filtro, ossia Affari costituzionali, Bilancio e Politiche dell'Unione europea, nonché Giustizia; cresce però nel tempo e in misura omogeneamente distribuita l'intervento in tale sede di tutte le altre Commissioni.

- **L'evoluzione della prassi**

Nel complesso, l'analisi dei dati conferma che in materia di assegnazione di atti del Governo **si è inevitabilmente determinata una maggiore articolazione del procedimento**. Lo dimostrano, in via esemplificativa, due particolari eventualità procedurali: la **riserva di esame** e il **doppio parere parlamentare**.

La riserva di esame parlamentare ha avuto un netto incremento a partire dalla XIV legislatura: si può ritenere che tale strumento rappresenti una risposta alle esigenze di coordinamento poste dal crescente coinvolgimento - nel procedimento di adozione di atti normativi del Governo - del

Consiglio di Stato e delle Regioni attraverso il sistema delle Conferenze, soprattutto per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nel 2001.

Con riferimento al doppio parere parlamentare, dai dati risulta che il meccanismo riguarda essenzialmente schemi di decreto legislativo, soprattutto attuativi di deleghe concernenti discipline di riassetto o di riforma di interi settori dell'ordinamento. Il suo impiego, dopo numeri limitati nella XV e XVI legislatura, registra un netto incremento in quella corrente.

- **La durata dell'esame parlamentare**

Dal profilo, più astratto, concernente l'ampiezza del termine entro il quale rendere il parere - stabilito dalla legge o, in mancanza, dai regolamenti parlamentari - si è passati a verificare, più concretamente, l'effettiva durata dell'esame parlamentare, nella misura sia di giorni che di sedute. Dall'incrocio dei dati è stato possibile, in tal modo, trarre diversi elementi di valutazione: da un lato, pare suffragata la tesi dottrinale della natura essenzialmente ordinatoria del termine, rimesso alla disponibilità dell'accordo tra Commissione parlamentare e Governo; d'altro canto, emerge in misura costante nel corso delle varie legislature la **capacità degli organi parlamentari di concludere il procedimento, di regola, nei tempi previsti**. È peraltro evidente che, trovandosi di fronte due organi con obiettivi differenti, ossia la Commissione interessata a esprimere la propria posizione sull'atto e il Governo interessato a portarlo validamente ad effetto senza ritardo, la secca alternativa tra perentorietà e ordinarietà del termine coglie nel segno solo parzialmente.

- **L'esito dei pareri parlamentari**

L'esame evidenzia innanzitutto come la percentuale di procedimenti conclusi rispetto agli atti trasmessi dal Governo risulti molto alta, superando nella maggior parte dei casi l'80%, con una ridotta dispersione dell'attività delle Commissioni parlamentari in questa sede. Nell'intero arco temporale considerato, l'esito dei pareri è favorevole, sebbene con diversi livelli di specificazione, nella grande maggioranza dei casi (più dell'80%). In meno dell'1% dei pareri, le Commissioni si sono espresse in senso contrario al provvedimento trasmesso dal Governo.

Da questi dati si può desumere come, pur a fronte dell'efficacia di regola non vincolante del parere, che in astratto potrebbe consentire alle Commissioni parlamentari una maggiore libertà d'azione, il concreto esercizio della funzione consultiva si ponga sempre all'interno dei confini segnati dal rapporto fiduciario, riducendo l'espressione del dissenso netto ed esplicito a casi clamorosi. In realtà, **la dialettica tra maggioranza, opposizione e Governo trova principalmente espressione nella modalità di formulazione del parere favorevole**: la posizione parlamentare viene modulata attraverso il frequente e crescente inserimento nel testo di elementi accidentali.

Va evidenziato come, nel novero di tutti i possibili esiti, quasi il 60% dei pareri espressi reca delle osservazioni o condizioni e solo il 24% circa è favorevole *tout court*. Il livello di specificazione del parere può essere considerato un segnale della tendenza delle Commissioni consultate a proporre interventi finalizzati a modificazioni puntuali delle disposizioni dell'atto.

- **Il recepimento dei rilievi parlamentari da parte del Governo**

La raccolta e l'analisi dei dati, condotte con il determinante contributo degli uffici di Segreteria delle Commissioni permanenti, ha rilevato un alto grado di corrispondenza tra le differenti finalità attribuite in astratto alle varie tipologie di rilievi (osservazioni e condizioni soprattutto) e il loro **grado di influenza ed effettività nei confronti dell'Esecutivo: molto elevata nel caso delle condizioni e relativamente bassa per le osservazioni e le raccomandazioni.**

Si registra, peraltro, una sensibile variabilità nel tasso di recepimento dei rilievi, a seconda della Commissione permanente interessata e alla legislatura considerata. La non linearità dei dati può ricondursi, fino ad un certo punto, alla posizione riconosciuta a taluni di questi organi nell'ambito delle procedure parlamentari di carattere legislativo: si fa ovviamente riferimento alle cosiddette Commissioni-filtro, in primo luogo Affari costituzionali e Bilancio. Peraltro, non vanno sottovalutati anche i fattori contingenti ed aleatori, connessi alla loro natura politica e alla relativa limitatezza dell'intervallo considerato, due legislature.

9. Osservazioni

L'analisi sul seguito dei pareri torna utile, inoltre, per ricavare elementi di valutazione in merito alle varie proposte dottrinali di inquadramento del parere parlamentare sugli atti del Governo. Due sono, con estrema semplificazione, le impostazioni prevalenti:

- alcuni attribuiscono all'istituto essenzialmente una **funzione di controllo**, orientata a verificare la conformità dell'atto al parametro di riferimento (principi e criteri direttivi per i decreti delegati; la legge per gli atti normativi secondari)³⁰;
- altri tratteggiano una natura mista, oscillante tra il polo del controllo e quello della **colegislazione o codecisione tra Governo e Parlamento**³¹.

L'evidenza empirica non consente, ovviamente, di dare una risposta conclusiva alla questione dogmatica, tuttavia i dati sembrano mostrare, da una parte, una propensione del Governo ad accogliere in misura limitata i rilievi dotati di minore forza ed efficacia, ossia le osservazioni, a cui corrisponde da parte delle Commissioni la tendenza ad incrementare il ricorso alle condizioni, caratterizzate in concreto di maggiore incisività. Ciò appare indice di un impiego dell'istituto per funzioni di indirizzo nei confronti del Governo, riconducibile ad una nozione ampia di controllo parlamentare, più che di codecisione in senso proprio³².

³⁰ Cfr. C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 148 ss.

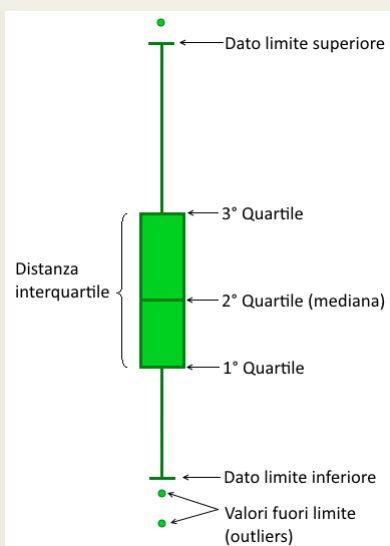
³¹ Cfr. M. Manetti, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 385 ss.

³² Cfr. V. Cerulli Irelli, *Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 11*, Torino, 2001, p. 3 ss.

In prospettiva, la ricerca suggerisce una riflessione sull'**esigenza di una interlocuzione** costante e serrata tra Parlamento e Governo pur dopo l'adozione del parere, anche mediante il **potenziamento degli strumenti di verifica del tasso di recepimento dei rilievi parlamentari**.

A tal fine, può soccorrere da un lato la **generalizzazione del meccanismo del doppio parere**, dall'altro si potrebbero attivare con maggiore frequenza le **procedure già previste per monitorare l'attuazione dell'indirizzo politico**, fino a configurare in capo al Governo **uno specifico obbligo periodico di informazione alle Camere**. Possono risultare infine molto proficue le tecniche di valutazione delle politiche pubbliche che sono in fase di sviluppo presso l'Istituzione parlamentare.

Nota esplicativa: il diagramma Box Plot



Il diagramma *box plot* consente di rappresentare graficamente la distribuzione di un insieme di dati numerici attraverso gli indici di dispersione e di posizione.

Il rettangolo (*box*) è delimitato dal primo e terzo quartile ed è diviso al suo interno dalla mediana. Questo significa che la metà dei valori della distribuzione cadono all'interno del rettangolo.

I baffi si estendono verso l'alto e verso il basso fino al valore degli estremi superiore ed inferiore. L'estremo superiore è il più alto valore riscontrato nella distribuzione che dista dal 3° quartile meno di una volta e mezza la distanza interquartile. Analogamente, l'estremo inferiore è il più basso valore che dista dal 1° quartile meno di una volta e mezza la distanza interquartile.

I valori più alti o più bassi che distano più di una volta e mezza la distanza interquartile sono valori fuori limite (*outliers*).

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three thick, solid-colored horizontal bars stacked vertically. The top bar is green, the middle bar is dark blue, and the bottom bar is red. These bars span the entire width of the page and are positioned below the text.