11. – Il nostro ordinamento non prevede l'automatico travaso in un Gruppo parlamentare degli eletti in una determinata lista: e ciò anche in conseguenza del principio generale per cui i deputati rappresentano la nazione ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.). Pertanto anche se, normalmente, la candidatura in una determinata lista comporta l'appartenenza al partito che quella lista esprime, e ha per conseguenza dopo l'elezione l'adesione al Gruppo parlamentare di quel partito, ciò può anche non avvenire (72): perciò il Regolamento della Camera esige una esplicita manifestazione di volontà del deputato eletto, che entro due giorni dalla prima seduta dell'Assemblea deve precisare al Segretario generale della Camera a quale Gruppo politico sia iscritto (art. 26 Reg. Camera, 1° comma). Questa dichiarazione è obbligatoria: dal che si deduce che anche la costituzione dei Gruppi parlamentari deve ritenersi parimenti obbligatoria (73).

Sulla base delle dichiarazioni dei deputati possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- a) se almeno venti deputati dichiarino di aderire allo stesso Gruppo, si può procedere senz'altro alla sua costituzione;
- b) i deputati iscritti a un Gruppo che non raggiunga il numero di venti aderenti possono unirsi a un Gruppo affine, purché assieme raggiungano il numero di venti aderenti: anche in questo caso si può procedere senz'altro alla costituzione del Gruppo, restando la valutazione dell'« affinità » esclusivamente rimessa ai Gruppi unificandi;
- c) i deputati iscritti ad un Gruppo che non raggiunga il numero di venti aderenti possono chiedere di costituire egualmente il Gruppo stesso, purché esso rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato liste di candidati in tutte le circoscrizioni ad eccezione della Valle d'Aosta aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione e una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi (74): in tale ipotesi si

<sup>(72)</sup> Alcuni statuti di partito prescrivono esplicitamente per i propri iscritti eletti alle Camere l'obbligo di aderire ai rispettivi Gruppi parlamentari. Trattasi comunque di un obbligo irrilevante per l'ordinamento della Camera. Tra i due fatti non esiste una precisa correlazione giuridica: si ricorda, per esempio, che il 24 luglio 1947 l'on. Corbino si dimise dal Gruppo liberale, di cui era Presidente, dichiarando che non intendeva peraltro uscire dal Partito liberale italiano, di cui quel Gruppo era emanazione.

<sup>(73)</sup> Cfr. Savignano, op. cit., pagg. 28-31.

<sup>(74)</sup> Sono le stesse condizioni poste dalla legge elettorale del 1957 perché una lista possa partecipare alla utilizzazione dei « resti » in sede nazionale. Prima di queste disposizioni, introdotte nel 1964, la formazione di un Gruppo parlamentare in deroga al numero minimo prescritto di componenti era consentita a condizione che esso rappresentasse un partito organizzato nel paese e comprendesse almeno 10 iscritti.

potrà « eccezionalmente » procedere alla costituzione del Gruppo su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, che dovrà valutare l'effettiva eccezionalità del caso e potrà anche negare tale autorizzazione, specie per evitare la formazione incontrollata di Gruppi di scarsa consistenza;

d) i deputati che non abbiano fatto la dichiarazione di iscrizione ad un Gruppo, o abbiano aderito ad un Gruppo che non ha i requisiti per costituirsi, o abbiano dichiarato di non voler aderire ad alcun Gruppo, vanno a formare un unico « Gruppo misto », che si costituisce con le stesse formalità degli altri (art. 26 Reg. Camera, 4° comma).

La formazione del « Gruppo misto » è una naturale conseguenza del principio dell'obbligatorietà per tutti i deputati di far parte di un Gruppo parlamentare, che è sancito nel Regolamento, e che ha anche importanti riflessi – come vedremo – nella composizione delle Commissioni. Il « Gruppo misto », riunendo i deputati indipendenti dai Gruppi politici o aderenti a Gruppi politici di consistenza così esigua da non poter costituire un autonomo Gruppo parlamentare, fa salva l'unitarietà del sistema e permette nel contempo ai suoi componenti di esercitare pienamente il mandato parlamentare, a parità di diritti con gli altri deputati.

Il « Gruppo misto » non è però, ovviamente, un Gruppo politico in senso proprio, mancando in esso l'omogeneità politica e la volontarietà dell'iscrizione, che avviene d'ufficio. Per questo, nonostante che il Gruppo misto abbia le stesse funzioni ed operi esattamente come gli altri, nella pratica si cerca di tener conto di queste sue particolari caratteristiche che lo differenziano dai Gruppi politici veri e propri, anche per evitare che l'iscrizione ad esso comprima eccessivamente la pienezza di esercizio del mandato parlamentare (75). Ciò vale sia per quanto riguarda la composizione delle Commissioni, che deve avvenire in modo da non alterare l'equilibrio tra maggioranza e opposizione (mentre nel Gruppo misto vi possono essere deputati dell'uno e dell'altro schieramento); sia nell'organizzazione vera e propria dei lavori (lo stesso Regolamento stabilisce in un caso di particolare rilevanza - quello dell'organizzazione di un dibattito ai sensi dell'art. 13-bis Reg. Camera, 3º comma – che i deputati iscritti a parlare e non rappresentati da un Gruppo politico debbano essere « sentiti » dalla Conferenza dei Presidenti, nonostante che di questa faccia parte il Presidente del Gruppo misto).

<sup>(75)</sup> Sulle critiche e sulle proposte di soppressione del Gruppo misto, e sui relativi dibattiti, v. Savignano, op. cit., pagg. 55-57 (specialmente in nota) e pag. 106. V. anche Longi-Stramacci, Il Regolamento della Camera, cit., pagg. 61-62.

Entro quattro giorni dalla prima seduta dell'Assemblea, il Presidente della Camera indice le convocazioni, simultanee ma separate, dei deputati appartenenti ai Gruppi già formatisi sulla base delle quattro ipotesi sopra ricordate. L'invito di convocazione è, per prassi, rivolto genericamente a tutti gli aderenti ai Gruppi, e non specificamente indirizzato ai singoli deputati.

Ciascun Gruppo riunito in Assemblea procede alla propria costituzione, nominando il Presidente e l'Ufficio di Presidenza (art. 27 Reg. Camera, 1° comma). Per l'elezione di queste cariche il Regolamento della Camera non detta norme precise: valgono dunque per esse le autonome determinazioni dei Gruppi (spesso canonizzate in propri statuti e regolamenti), sia per quanto concerne le modalità della votazione, sia per le cariche da eleggere (76).

È peraltro sempre necessaria l'elezione di un Presidente, espressamente prevista dall'art. 27 Reg. Camera. Il Presidente provvede poi a convocare le riunioni dell'Assemblea del Gruppo successive alla prima. Quanto alle altre sue funzioni, egli dovrebbe essere più che altro un primus inter pares: in questo spirito alcuni statuti di Gruppo prevedono che, ove siano in conflitto diverse tesi nell'Assemblea di Gruppo e si voti, il Presidente debba astenersi, salvo il caso di parità di voti, in cui il suo voto prevale. I Presidenti dei Gruppi partecipano inoltre alla « Conferenza dei Presidenti » di cui all'art. 13-bis Reg. Camera, nella quale esprimono la volontà del Gruppo che li ha eletti. In un altro caso il Regolamento dà ai Presidenti dei Gruppi la funzione di esprimere la volontà di questi, con rilevanti effetti per la procedura da seguire nei lavori dell'Assemblea: l'art. 15 Reg. Camera, 2° comma, prevede che, su richiesta di un Presidente di Gruppo, le proposte di modificazioni o aggiunte al Regolamento debbano ottenere la maggioranza assoluta dei voti dei componenti l'Assemblea per poter essere approvate. Ai Presidenti

<sup>(76)</sup> Le norme regolamentari inizialmente approvate nel 1920 prevedevano invece che i Gruppi venissero convocati dal Presidente della Camera entro otto giorni dall'apertura della legislatura, e sempreché fossero pervenuti almeno i due terzi delle dichiarazioni di iscrizione dei singoli deputati ai Gruppi (o « Uffici »). La riunione era presieduta provvisoriamente dal più anziano di deputazione, mentre il più giovane di età fungeva da Segretario. Si doveva procedere all'elezione di un Presidente, di un Vicepresidente, di un Segretario e di un Vicesegretario. Le sedute non erano valide se, dopo un'ora dalla convocazione, non vi fosse intervenuto almeno un terzo dei deputati iscritti; in difetto, il Presidente della Camera doveva convocare il Gruppo (o « Ufficio ») entro i due giorni successivi per una seconda convocazione, valida qualunque fosse il numero degli intervenuti. In seguito si è preferito lasciare ai Gruppi, per i motivi accennati nel testo, una più ampia autonomia normativa.

dei Gruppi competono inoltre funzioni rappresentative in particolari cerimonie e in altre occasioni formali.

Oltre al Presidente, l'Assemblea di Gruppo può nominare Vice-presidenti e Segretari (anche Segretari amministrativi), in numero variabile. In qualche Gruppo si elegge un Comitato direttivo, le cui funzioni dovrebbero essere limitate al lavoro organizzativo, tecnico e preparatorio, giacché, se esso impartisse disposizioni vincolanti per i deputati, finirebbe per violare il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 Cost. I deputati, infatti, non possono essere tenuti all'osservanza di deliberazioni che non abbiano essi stessi contribuito a formare: nei Gruppi, pertanto, ha funzioni deliberanti soltanto l'Assemblea plenaria dei deputati iscritti.

Una volta che abbiano proceduto alla propria costituzione, i Gruppi, a mezzo dei loro organi direttivi, ne danno notizia al Presidente della Camera, informandolo anche dell'esito delle elezioni del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza. Gli stessi adempimenti sono previsti per il caso di variazioni nel corso della legislatura. Di tutti questi atti il Presidente della Camera dà comunicazione all'Assemblea.

Il numero e la composizione dei Gruppi possono variare nel corso della legislatura (77), ma sempre per libera e autonoma determinazione dei loro componenti, non avendo formalmente alcun rilievo a questo riguardo, come abbiamo già detto, le decisioni dei partiti politici cui i Gruppi stessi siano eventualmente collegati. Pertanto, così come un deputato che lasci il partito nelle cui liste è stato eletto non perde il suo mandato, nello stesso modo l'espulsione o altre misure disciplinari adottate dal partito a carico di un deputato non hanno effetto nel Gruppo se questo non le faccia proprie.

Il deputato che abbandoni un Gruppo, ove non si iscriva ad altro Gruppo, è assegnato d'ufficio al Gruppo misto. I Gruppi possono anche fondersi tra loro e procedere ad una nuova costituzione del Gruppo così allargato; inversamente, quando un certo numero di deputati già appartenenti ad uno o più Gruppi decida di formarne uno nuovo, può farlo alle condizioni e nei modi previsti per la costituzione di un Gruppo all'inizio della legislatura.

<sup>(77)</sup> Il Savignano (op. cit., pagg. 59-61), con ampi richiami ai lavori preparatori dell'attuale art. 26 Reg. Camera, sostiene che esso implicitamente esclude l'ammissibilità della formazione di Gruppi parlamentari nel corso della legislatura: ma, a parte ogni altra considerazione, la prassi della Camera è in senso del tutto contrario (vedasi la formazione del Gruppo parlamentare del Partito democratico italiano, annunciata alla Camera il 16 aprile 1959, e quella del Gruppo parlamentare del Partito socialista italiano di unità proletaria, annunciata alla Camera il 20 gennaio 1963).

Se poi, a seguito di dimissioni, un Gruppo scenda al di sotto del numero di componenti prescritto per la sua formazione, il Gruppo stesso – ove non si fonda con altro Gruppo affine, o non ottenga dall'Ufficio di Presidenza l'autorizzazione di cui all'ultimo comma dell'art. 26 Reg. Camera – va sciolto, e i suoi componenti iscritti d'ufficio al Gruppo misto (sempreché non si iscrivano individualmente ad altri Gruppi).

In mancanza di una precisa disciplina di tali ipotesi nel Regolamento, si deve ritenere, per analogia, che per dare attuazione a questi atti sia sufficiente che i deputati o i Gruppi interessati ne diano formale comunicazione al Segretario generale della Camera (salvo il caso della costituzione di un nuovo Gruppo con meno di venti iscritti, che deve essere previamente autorizzata dall'Ufficio di Presidenza).

Di questi atti il Presidente della Camera informa poi l'Assemblea, per una prassi ormai consolidata, in modo che la composizione dei Gruppi sia sempre certa e nota.

Su tutti gli eventuali reclami circa la costituzione e la convocazione dei Gruppi è competente a decidere l'Ufficio di Presidenza della Camera (art. 27 Reg. Camera, ultimo comma).

12. – Il Regolamento non dà precise indicazioni sulle funzioni dei Gruppi parlamentari, limitandosi a stabilire che essi concorrono alla formazione di altri organi: anzitutto delle Commissioni permanenti, che sono formate in base alle loro designazioni (78), come vedremo meglio trattando specificamente di questi organi (artt. 27, 28, 29 Reg. Camera); delle Commissioni speciali (art. 31 Reg. Camera) e delle Commissioni di inchiesta (art. 136 Reg. Camera), che devono essere composte, come prescrive la Costituzione, rispettando la proporzionalità fra i Gruppi; della Commissione inquirente per i procedimenti di accusa (nei modi previsti dall'art. 2 Reg. per i procedimenti d'accusa); della « Conferenza dei Presidenti », cui intervengono i Presidenti dei Gruppi (art. 13-bis Reg. Camera); delle deputazioni della Camera, in cui tutti i Gruppi debbono essere rappresentati (art. 138 Reg. Camera). Né il Regolamento si occupa delle norme procedurali che debbono valere all'interno dei Gruppi, lasciandoli liberi di deliberare un proprio regolamento o di seguire, in difetto, le norme di quello della Camera, in quanto applicabili.

<sup>(78)</sup> Sulla correlazione tra il precetto costituzionale che sancisce semplicemente il principio della rappresentanza proporzionale dei Gruppi nelle Commissioni deliberanti e d'inchiesta, e la designazione dei commissari da parte dei Gruppi sancita nei Regolamenti parlamentari, e sui relativi dibattiti, v. Savignano, op. cit., pagg. 26-28.

La ragione è evidente: i Gruppi, più che funzioni di carattere giuridico, hanno funzioni di carattere politico, che sfuggono ad una precisa previsione normativa, e rispetto alle quali risponde anzi ad un principio garantista lasciare loro – una volta fissati determinati caposaldi – il massimo di autorganizzazione e di autodisciplina (79).

In conseguenza di questi principi, le deliberazioni dei Gruppi sono sottratte a qualsiasi controllo da parte di altri organi della Camera (fatta eccezione per il procedimento di convocazione e di costituzione, sul quale è possibile, come abbiamo visto, un controllo dell'Ufficio di Presidenza). I deputati possono pertanto ricorrere contro presunte illegittimità di tali deliberazioni soltanto davanti ad organi interni del Gruppo, ove ciò sia previsto dall'ordinamento del Gruppo stesso.

I deputati, iscrivendosi ad un Gruppo, si sottopongono infatti al suo ordinamento interno, che comporta l'obbligo di partecipare alle sedute e di uniformarsi alle decisioni che l'Assemblea del Gruppo adotta sulle varie questioni, ordinariamente con votazioni a maggioranza (per queste votazioni, in mancanza di esplicite norme degli statuti interni, valgono le norme del Regolamento della Camera sul funzionamento degli organi collegiali in genere). I deputati debbono anche rispondere dell'adeguamento della loro attività in seno alle Commissioni agli indirizzi politici del Gruppo che ad esse li ha designati (80).

La mancata osservanza dei doveri di gruppo dà solitamente luogo a sanzioni disciplinari (richiami, sospensioni, espulsione dal Gruppo).

La subordinazione alla disciplina di gruppo non contravviene di per sé al divieto di mandato imperativo, giacché i parlamentari si assoggettano liberamente a decisioni alle quali non restano estranei, ma che anzi concorrono a formare, nel rispetto della regola della maggioranza che presiede ai lavori di tutti i corpi collegiali (81). Unica eccezione è il dovere dei deputati iscritti ai Gruppi di uniformarsi alle decisioni dei Presidenti in materia di organizzazione dei lavori prese in sede di « Conferenza dei Presidenti »: ma lo status delle deliberazioni della « Conferenza dei Presidenti » è, come abbiamo visto, del tutto singolare.

Diverso sarebbe se il Gruppo fosse invece tenuto ad uniformarsi alle decisioni di organi esterni di partito: ché in tal caso il « mandato

<sup>(79)</sup> Scrive in proposito il Manzella (Note sull'organizzazione parlamentare, in « Tempi moderni », n. 32, 1967-68, pag. 30): « La sistemazione istituzionale del Gruppo parlamentare è, tutto sommato, ancora da inventare; per intanto gli statuti dei Gruppi continuano a rimanere documenti riservati, e recentemente si è dovuto rinunciare ad un tentativo di organica raccolta ».

<sup>(80)</sup> V. in argomento Savignano, op. cit., pagg. 188-190.

<sup>(81)</sup> Cfr. VIRGA, Il partito politico, cit., pag. 182.

imperativo » rischierebbe di divenire una realtà di fatto. È da notare tuttavia che alcuni statuti di Gruppo prevedono che il Gruppo parlamentare sia vincolato alle direttive politiche della direzione del partito: in questi casi il Gruppo – pur conservando sempre una certa autonomia nel dare esecuzione in sede parlamentare a tali direttive – tende ad inserirsi nell'organizzazione gerarchica di partito e a divenire un mero organo tecnico di esso. Nota tuttavia esattamente il Sartori che la disciplina del Gruppo alle direttive del partito non è mai così sottomessa come può sembrare all'esterno, ma è spesso « frutto di trattative e transazioni, nel corso delle quali tutti hanno dovuto concedere per ottenere » (82).

In altri casi gli statuti, senza prevedere espressamente la subordinazione del Gruppo al partito, prevedono forme di controllo indirette: per esempio, attraverso il diritto attribuito a titolari di organi di partito a partecipare alle riunioni del Gruppo parlamentare, anche con voto deliberativo.

In ogni caso, l'indipendenza del deputato dal vincolo di gruppo è pur sempre assicurata dalla possibilità di chiedere al Gruppo una dispensa dalla disciplina interna per una particolare questione (richiesta che per solito è discussa dall'Assemblea del Gruppo); di prendere la parola in Assemblea o in Commissione « a titolo personale », e di votare in difformità dalle decisioni del Gruppo; infine, di uscire dal Gruppo stesso. È questa una materia che attende ancora una sua organica sistemazione, in relazione al delicatissimo tema delle implicazioni che non può non avere il riconoscimento costituzionale dei partiti come strumenti di elezione perché i cittadini concorrano con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.), in rapporto al divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. (83).

Occorre tuttavia rilevare che, se la funzione precipua dei Gruppi è certamente quella di esprimere in Parlamento la voce dei partiti organizzati nel paese (84), nelle forme e nei modi da essi liberamente scelti, l'attività dei Gruppi è tutt'altro che marginale e irrilevante anche per la

<sup>(82)</sup> Somogyi-Lotti-Predieri-Sartori, Il Parlamento italiano (1946-1963), Napoli 1963, pag. 332.

<sup>(83)</sup> V. in argomento Negri, Profili giuridici della disciplina di partito, in « Studi politici », 1960, pag. 312, con richiami agli statuti di partito.

<sup>(84)</sup> La dottrina più recente considera i Gruppi parlamentari come proiezione o rappresentazione parlamentare dei partiti politici. V., tra gli altri: Galeotti, Note sui partiti nel diritto italiano, in « Justitia », 1958, pag. 256; Gueli, Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia, Milano 1964, pag. 52; Savignano, op. cit., pagg. 196-208.

disciplina dei lavori parlamentari, sia attraverso la partecipazione dei loro Presidenti alla « Conferenza dei Presidenti » per l'organizzazione e l'attività della Camera, sia in altri modi previsti con crescente frequenza nel Regolamento e soprattutto nella prassi parlamentare. Così, quando un dibattito viene « organizzato », il tempo da impiegare nella discussione viene di solito contingentato e proporzionalmente ripartito tra i Gruppi, che provvedono poi a farlo rispettare ai loro iscritti; sui richiami per l'ordine del giorno o al Regolamento, come sulle questioni pregiudiziali o sospensive, il Presidente suole dare la parola a un rappresentante per Gruppo, anche in deroga ai limiti posti agli interventi dagli artt. 79 e 89 Reg. Camera.; ecc.

Ma, al di là di queste ipotesi, è evidente l'implicita semplificazione rappresentata per i lavori della Camera dalle discussioni interne in sede di Gruppo, che decantano preventivamente le posizioni sulle questioni che sono poi oggetto di dibattito in Assemblea o nelle Commissioni, e dagli altri atipici modi con i quali i Gruppi parlamentari agiscono in un ordinamento pluripartitico, come quello italiano, nel quale la mediazione, la trattativa, il compromesso rappresentano elementi insostituibili per la funzionalità del sistema. Come ha felicemente scritto nel 1950 il Presidente della Camera on. Gronchi, « si può ragionevolmente ritenere che quanto più e meglio funzioneranno i Gruppi parlamentari e quanto più questi potranno attendere a un esame preventivo dei provvedimenti e ad un coordinamento interno delle opinioni, tanto più il lavoro complessivo della Camera e delle Commissioni guadagnerà in ordine e in rapidità » (85).

## LE COMMISSIONI PARLAMENTARI.

13. – Le Commissioni parlamentari sono organi collegiali ristretti che riproducono in miniatura la composizione del collegio maggiore (cioè dell'Assemblea plenaria), rispetto al quale svolgono funzioni preparatorie o funzioni di decentramento.

Per quanto concerne le funzioni preparatorie, quasi tutti i Parlamenti, nel complesso quadro delle loro attività, sogliono deferire a collegi minori almeno una parte di quell'attività istruttoria che sarebbe difficile espletare nella pletorica sede assembleare (fa parzialmente ecce-

<sup>(85)</sup> Da una circolare del Presidente della Camera on. Gronchi del 5 febbraio 1950 (pubblicata in Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit. pagina 17).

zione il sistema inglese, che affida l'elaborazione preliminare delle leggi alla stessa Camera riunita in Comitato, cui tutti i deputati possono partecipare). La Camera italiana, anche per espressa disposizione costituzionale (art. 72 Cost.), non può discutere progetti di legge nè altri argomenti se non dopo un previo esame e in base ad una relazione di una sua Commissione: si ritiene infatti che l'Assemblea plenaria non possieda le caratteristiche necessarie per poter deliberare su un determinato argomento – specialmente su un progetto articolato, destinato a tradursi in norme giuridiche – senza una adeguata fase preparatoria, che è appunto quella delle Commissioni in sede referente. La sola eccezione a tale regola si ha nel campo del sindacato politico-amministrativo, nel quale l'Assemblea è direttamente investita dei dibattiti su particolari strumenti parlamentari, come le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni: ma non mancano le proposte per attribuire de iure condendo una competenza alle Commissioni anche in questo campo.

Il punto invece in cui l'ordinamento italiano si distacca completamente da quello degli altri parlamenti è nella possibilità di decentrare a collegi minori – appunto, le Commissioni – tutte le competenze del collegio maggiore in relazione ad un determinato argomento: in genere, l'esame, la discussione e l'approvazione di un progetto di legge (cosiddetta « sede legislativa »: art. 72 Cost., terzo comma). Vediamo dunque come si è arrivati storicamente a questo sistema, la cui originalità, naturalmente, porta a qualche difficoltà di sistemazione dommatica, specie per la definizione del tipo di rapporto che così si instaura tra l'organo Commissione e l'organo complesso Camera (86).

Prima della già accennata riforma regolamentare del 1920, nella Camera italiana il compito di esaminare in via preliminare i progetti di legge spettava agli Uffici, estratti a sorte all'inizio di ogni sessione; ogni Ufficio, per ciascun progetto di legge, nominava un Commissario, e l'insieme dei Commissari costituiva la Commissione che riferiva alla Camera (sistema evidentemente ispirato a quello inglese degli Standing Committees costituiti per ogni progetto di legge; e che comprendeva, come quello inglese, la possibilità di adottare la procedura delle « tre letture »).

Le Commissioni permanenti, elette per tutta la sessione, costituivano un'eccezione: la più importante tra queste – e l'unica competente

<sup>(86)</sup> V. in argomento: Elia, Commissioni parlamentari, cit., pag. 900 e segg., con ampi riferimenti di dottrina.

in ordine a procedimenti legislativi – era la Commissione dei bilanci e dei rendiconti consuntivi.

Subentrato nel 1920 il criterio della composizione politica degli Uffici, l'esame preliminare dei progetti di legge fu affidato a nove Commissioni permanenti, designate dagli Uffici stessi, proporzionalmente alla loro consistenza, e con competenza ripartita per materie. Si voleva così attribuire agli organi istruttori dei lavori dell'Assemblea la stessa fisionomia politica che questa aveva assunto con l'introduzione della proporzionale, e nello stesso tempo una fisionomia tecnica specializzata.

Il regime fascista, che inizialmente (come abbiamo visto) aveva eliminato il sistema delle Commissioni permanenti, in quanto collegate ai Gruppi parlamentari, e quindi considerate espressione tipica di un ordinamento pluripartitico, le ripristinò poi con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni. Come è noto, questa Camera aveva essa stessa carattere « permanente », non rinnovandosi che per singoli membri: ciò facilitò il ritorno al sistema delle Commissioni permanenti, che naturalmente non avevano alcun riferimento ai Gruppi, i quali non esistevano più, ma venivano nominate direttamente dal Presidente della Camera. A queste Commissioni furono attribuite, oltre alle tradizionali funzioni referenti, ampie funzioni legislative, equiparando a tal fine, a tutti gli effetti, le deliberazioni delle Commissioni a quelle dell'Assemblea; con il temperamento però dei poteri commessi al Capo del Governo per il trasferimento dei disegni di legge dalla competenza delle Commissioni a quella dell'Assemblea e viceversa (87).

Questa importante innovazione di tecnica legislativa è stata poi recepita – sia pure tra perplessità e incertezze – dal legislatore costituente, dopo la restaurazione democratica (88). Mentre si ricostituiva, perciò, il sistema delle Commissioni permanenti collegate con i Gruppi parlamentari e formate proporzionalmente su loro designazione, si attribuivano con l'art. 72 Cost. alle Commissioni stesse (o a Commissioni speciali, costituite sempre rispettando la proporzione tra i Gruppi), oltre alle tradizionali funzioni referenti, anche funzioni legislative delibe-

<sup>(87)</sup> V. Romano, Corso di diritto costituzionale, Padova 1943, pag. 293.
(88) V. Longi-Stramacci, Le Commissioni parlamentari e la Costituzione, Milano 1953, pag. 19 e segg. Nella Consulta pazionale le Commissioni avevano avuto

lano 1953, pag. 19 e segg. Nella Consulta nazionale le Commissioni avevano avuto soltanto funzioni consultive, come del resto l'Assemblea plenaria (il potere legislativo spettava allora soltanto al Governo); mentre nell'Assemblea Costituente si ebbero diverse Commissioni – a cominciare a quella detta « dei 75 », che preparò il progetto di Costituzione – ma tutte e soltanto con funzioni referenti.

ranti (89), sia pure in un ambito più ristretto di quello previsto dalla legge del 1939.

L'esperienza delle legislature post-fasciste ha dimostrato che si trattò di una decisione positiva e lungimirante. L'attività delle Commissioni in sede legislativa ha alleviato notevolmente il lavoro gravante sull'Assemblea e ha consentito di fronteggiare le accresciute esigenze della produzione normativa senza un eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza; ed anche il livello tecnico della legislazione si è avvantaggiato, per il carattere di maggiore serenità dei dibattiti in Commissione, che si svolgono senza pubblicità e tra persone in genere informate e competenti sulla materia trattata. Il rovescio della medaglia è rappresentato dai frequenti conflitti di competenza, da una certa tendenza a soddisfare interessi settoriali più che l'interesse generale (con il fenomeno delle cosiddette « leggine »), a impiantare rapporti di do ut des tra le forze politiche e tra queste e l'alta burocrazia, a moltiplicare eccessivamente il numero delle leggi (90). Ma, nel complesso, il bilancio è nettamente positivo, e la tendenza attuale è verso un ulteriore decentramento di funzioni dall'Assemblea alle Commissioni.

- 14. Le Commissioni permanenti si distinguono sulla base della competenza per materia loro attribuita (91). In base all'art. 30 Reg. Camera, esse sono attualmente le seguenti:
  - I. Affari costituzionali Organizzazione dello Stato Regioni Disciplina generale del rapporto di pubblico impiego.

<sup>(89)</sup> Nella seduta del 18 settembre 1947 dell'Assemblea Costituente, l'on. Mortati così rispose all'obiezione secondo cui la Camera, con le funzioni deliberanti attribuite alle Commissioni, avrebbe in sostanza assunto la responsabilità di progetti di legge che non aveva esaminato: « L'obiezione può essere, se non vinta, almeno attenuata dalla considerazione che nelle Commissioni sono rappresentati proporzionalmente i vari Gruppi della Camera e c'è quindi un riflesso perfetto della composizione politica di questa ». Abbiamo già notato che la Costituzione impone la composizione proporzionale ai Gruppi parlamentari solo per le Commissioni deliberanti e d'inchiesta; ma il Regolamento della Camera ha esteso tale principio a tutte le Commissioni.

<sup>(90)</sup> Cfr. ELIA, Commissioni parlamentari, cit., pagg. 904-905, che propone la adozione di correttivi per eliminare gli inconvenienti lamentati: determinazione di una competenza per valore (commisurata alle conseguenze finanziarie dei disegni di legge), al fine di limitare i poteri deliberanti delle Commissioni; ovvero esclusione dalla procedura decentrata di tutte le proposte di legge d'iniziativa parlamentare (lo propone anche l'Astraldi, nel suo scritto: L'iniziativa parlamentare e la necessità di una più rigida disciplina, in « Roma economica », 1952, pag. 481), o almeno di quelle concernenti materie particolari, come il rapporto di pubblico impiego.

<sup>(91)</sup> Sul valore da attribuire alla competenza per materia delle Commissioni permanenti, v. sopra, nella parte relativa alle funzioni del Presidente della Camera per il deferimento alle Commissioni dei progetti di legge.

- II. Affari della Presidenza del Consiglio Affari interni e di culto Enti pubblici.
- III. Affari esteri Emigrazione.
- IV. Giustizia.
- V. Bilancio e Partecipazioni statali.
- VI. Finanze e tesoro.
- VII. Difesa.
- VIII. Istruzione e belle arti.
  - IX. Lavori pubblici.
  - X. Trasporti e aviazione civile Poste e telecomunicazioni Marina mercantile.
  - XI. Agricoltura e foreste.
- XII. Industria e commercio Artigianato Commercio con l'estero.
- XIII. Lavoro Assistenza e previdenza sociale Cooperazione.
- XIV. Igiene e sanità pubblica.

Come si vede, la ripartizione delle competenze tra le Commissioni permanenti è sagomata sulla ripartizione delle competenze tra i Ministeri dell'Amministrazione dello Stato, ma non in modo rigido, in modo cioè che ad ogni Ministero corrisponda una Commissione (92): vi sono invece Commissioni la cui competenza si estende a quella di più Ministeri. In quest'ultimo caso, le Commissioni possono dividersi in Sotto-commissioni corrispondenti alla competenza di ciascun ramo dell'Amministrazione, riservando però sempre la definitiva deliberazione alla Commissione plenaria; le relazioni di ciascuna Sottocommissione vengono distribuite a tutti i componenti la Commissione e ritenute approvate se nessuno di essi chieda, entro due giorni dalla deliberazione, che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria (art. 30 Reg. Camera, 2º comma).

Per la costituzione delle quattordici Commissioni permanenti (93), all'inizio di ogni legislatura (e successivamente allo scadere di ogni biennio) ciascun Gruppo parlamentare designa i propri delegati che ne andranno a far parte, ripartendoli in ognuna di esse in numero uguale (94).

<sup>(92)</sup> Afferma l'Elia che una ripartizione del genere avrebbe accentuato un pericolo insito sul sistema delle Commissioni specializzate: cioè la tendenza a trascurare gli aspetti politici dei problemi a profitto di più limitate visuali di settore (V. Elia, Commissioni parlamentari, cit., pag. 897).

<sup>(93)</sup> Il numero delle Commissioni permanenti è stato portato da 11 a 14 nel 1958.

<sup>(94)</sup> Per la designazione dei delegati non è più richiesto, come in origine, lo scrutinio segreto, ma ciascun Gruppo vi provvede nel modo che ritiene più opportuno.

Le designazioni dei Gruppi sono comunicate dai rispettivi Uffici di Presidenza al Segretario generale della Camera, e non sono revocabili (95).

Oltre a queste designazioni, concorrono a completare la composizione delle Commissioni permanenti – come abbiamo già osservato – le assegnazioni disposte dall'Ufficio di Presidenza e dal Presidente della Camera: il primo, infatti, dispone l'assegnazione alle Commissioni dei deputati residui, dopo le designazioni paritarie effettuate dai Gruppi (art. 27 Reg. Camera, 3° comma); il secondo provvede ad assegnare alle Commissioni i deputati dei Gruppi di consistenza numerica inferiore al numero delle Commissioni permanenti (cioè con un numero di iscritti inferiore a 14), sulla base delle proposte dei Gruppi stessi, e ricorrendo al sorteggio quando questi designino più deputati per una stessa Commissione (art. 28 Reg. Camera, 1° comma). A dette assegnazioni l'Ufficio di Presidenza e il Presidente dovranno procedere in modo da non alterare sostanzialmente i rapporti di forza esistenti in Assemblea fra gli schieramenti politici; e tenendo comunque presente che tutti i deputati debbono far parte di una Commissione permanente, e soltanto di una.

Le designazioni dei Gruppi, integrate con le assegnazioni disposte dall'Ufficio di Presidenza o dal Presidente, sono direttamente ed immediatamente produttive di effetti giuridici ai fini della costituzione delle Commissioni: non è infatti necessaria, per questi atti, una ratifica formale da parte dell'Assemblea. Essi devono pertanto ritenersi sottoposti soltanto al consueto, sommario controllo di legittimità e di congruità da parte del Presidente della Camera; il quale procede poi senza indugio alla convocazione delle Commissioni così composte, chiamandole ad eleggere un Presidente, due Vicepresidenti e due Segretari (art. 27 Reg. Camera, 4º comma). Per queste elezioni valgono, per quanto applicabili, le stesse regole vigenti per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza da parte dell'Assemblea: viene pertanto costituita con analoghe modalità una Presidenza provvisoria, che procede alle formalità elettorali; il Presidente è eletto a maggioranza assoluta; un Vicepresidente e un Segretario sono eletti tra i commissari dei Gruppi di opposizione, mediante il sistema del voto limitato.

Una volta costituite, le Commissioni permanenti divengono – con l'osservanza delle procedure e delle garanzie relative – veri e propri organi della Camera, limitando i loro rapporti con i Gruppi che le hanno formate alle materie espressamente indicate nel Regolamento; materie che

<sup>(95)</sup> V. su questo punto: Savignano, op. cit., pagg. 167-168.

riguardano soprattutto i mutamenti nella composizione delle Commissioni stesse che possono sopravvenire dopo la loro prima costituzione.

Questi mutamenti hanno luogo, in linea generale, nei seguenti casi:

- a) sostituzione pura e semplice del commissario che sia venuto con per qualsiasi ragione a mancare: in tal caso il Gruppo cui il commissario apparteneva deve procedere entro quattro giorni ad una nuova designazione, su invito del Presidente della Camera (art. 29 Reg. Camera, 2º comma). È da notare, comunque, che causa della sostituzione non può essere un'eventuale modificazione nella composizione dei Gruppi, che non ha effetto sulla designazione dei componenti le Commissioni permanenti se non dopo compiuto il periodo biennale (art. 29 Reg. Camera, ultimo comma);
- b) scambio tra deputati di uno stesso Gruppo. Più deputati di uno stesso Gruppo possono chiedere alla Presidenza del Gruppo stesso di sostituirsi vicendevolmente nelle Commissioni di appartenenza: la Presidenza del Gruppo, se vi aderisce, ne informa la Presidenza della Camera, che comunica senz'altro il mutamento avvenuto alla Presidenza delle rispettive Commissioni. Il deputato che abbia fatto un cambio non può però farne un secondo nel corso dello stesso anno finanziario (art. 29 Reg. Camera, 3° comma): ciò per evitare che frequenti mutamenti nella composizione delle Commissioni compromettano il regolare svolgimento delle loro attività e il loro stesso carattere di Commissioni « permanenti »;
- c) sostituzione dei commissari chiamati a far parte del Governo È un caso di sostituzione necessaria, che va eseguita dal Gruppo di appartenenza del commissario nominato Ministro o Sottosegretario, mediante la designazione di un sostituto (art. 28 Reg. Camera, 2º comma) (96). In questo caso, però, né il sostituto né il sostituito cessano di far parte della Commissione cui erano stati originariamente designati: il sostituto continua normalmente a partecipare ai lavori della Commissione di appartenenza, e in più sostituisce nell'altra Commissione il commissario nominato Ministro o Sottosegretario; il sostituito torna automaticamente pleno iure nella Commissione di appartenenza appena cessi di far parte del Governo. Se però il commissario sostituito era Presidente, o Vicepresidente, o Segretario della Commissione, il sostituto subentra soltanto nelle funzioni di commissario, e non anche in tali cariche, per le quali la Commissione dovrà comunque eleggere un nuovo titolare;

<sup>(96)</sup> La Giunta per il Regolamento della Camera, con parere del 23 gennaio 1958, ha ritenuto che la carica di Sottosegretario di Stato sia da ritenersi incompatibile con la partecipazione a qualsiasi Commissione parlamentare o mista, quand'anche tale partecipazione non sia vietata da norme di legge o di regolamento.

- d) sostituzione per la discussione di un singolo disegno di legge. Ogni Gruppo può, per la discussione di un singolo disegno di legge, sostituire uno o più commissari con altri di diversa Commissione, previo semplice avviso alla Presidenza della Camera, che ne dà comunicazione alla Presidenza della Commissione (art. 28 Reg. Camera, 2º comma) (97);
- e) sostituzione in sede referente. Solamente in sede referente (98), il deputato che non possa intervenire ad una seduta della propria Commissione può eccezionalmente farsi sostituire da un collega del suo stesso Gruppo appartenente ad altra Commissione, previo assenso di norma, verbale del Presidente della Commissione (art. 28 Reg. Camera, 3° comma), il quale è pertanto tenuto a valutare l'opportunità della sostituzione, in relazione soprattutto agli argomenti in discussione. Non è richiesto l'assenso del Gruppo di appartenenza: trattasi cioè di una delega personale, che consente ai deputati di farsi sostituire da loro colleghi che garantiscano l'esatta riproduzione del loro orientamento sul progetto di legge in esame. Di queste sostituzioni si dà notizia nel verbale della seduta.

Per connessione di argomento, riteniamo utile ricordare qui anche i casi in cui è consentito a deputati estranei di partecipare alle sedute delle Commissioni:

a) il Presidente della Commissione bilancio può intervenire personalmente o delegare altro deputato ad intervenire nelle sedute in sede referente di altra Commissione (previ accordi con il Presidente di questa), per esporre i motivi di un parere di rilevante importanza, espresso dalla Commissione bilancio (art. 31 Reg. Camera, 6º comma). I motivi del parere, in caso di disaccordo, sono poi riportati dal relatore nella relazione alla Camera. Questa prassi è stata ritenuta estensibile, per analogia, ai pareri di rilevante importanza espressi da tutte le Commissioni, anche per i progetti di legge esaminati da altra Commissione in sede legislativa (99);

<sup>(97)</sup> È dubbio che possa procedersi a tale tipo di sostituzione anche nel corso della seduta della Commissione. In: Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., è riportata una circolare del Presidente della Camera on. Gronchi dell'8 marzo 1950 (pag. 20), che esclude tale possibilità; e una del Presidente della Camera on. Leone, del 13 aprile 1961 (pag. 88), che invece l'ammette.

<sup>(98)</sup> Il divieto di sostituzione di deputati nelle Commissioni in sede legislativa, sancito dall'ultimo comma dell'art. 28 Reg. Camera, è però scarsamente rispettato nella pratica. V. in proposito: Tozzi Condivi, Sulla modifica dell'art. 27 del Regolamento della Camera dei deputati, in « Montecitorio », 1963, n. 6, pag. 44. V. anche la circolare del Presidente della Camera on. Gronchi dell'8 marzo 1950, in: Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pag. 20.

<sup>(99)</sup> V. circolare del 17 dicembre 1956 del Presidente della Camera on. Leone, riportata in: Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pag. 50.

- b) l'autore di una proposta di legge non appartenente alla Commissione chiamata ad esaminarla, in sede referente o in sede legislativa, deve essere avvertito della convocazione e può assistere alle sedute, senza voto deliberativo; la Commissione può anche nominarlo relatore (art. 39 Reg. Camera, 1º comma). Di tale intervento è presa nota nel verbale della seduta;
- c) in sede referente, ogni deputato può trasmettere alle Commissioni emendamenti o articoli aggiuntivi ai progetti di legge, e chiedere o essere richiesto di illustrarli davanti ad esse. Le Commissioni ne danno notizia alla Camera nelle loro relazioni (art. 39 Reg. Camera, 2° comma). Se il deputato chiede di essere ascoltato dalla Commissione, è sufficiente per esservi ammesso il consenso orale del Presidente della Commissione, di cui si prende nota nel verbale della seduta;
- d) in sede redigente, ogni deputato, anche non appartenente alla Commissione incaricata dall'Assemblea di redigere gli articoli di un progetto di legge, ha diritto di presentare emendamenti e di partecipare ai lavori per la loro discussione, logicamente senza diritto di voto (art. 85 Reg. Camera, 2º comma);
- e) in sede legislativa, ogni deputato previa comunicazione al Presidente della Camera può partecipare a sedute di Commissioni diverse da quella di appartenenza, senza voto deliberativo, ma evidentemente con la facoltà di presentare emendamenti o articoli aggiuntivi (art. 40 Reg. Camera, 6° comma) (100). Anche di questi interventi si prende nota nel verbale della seduta.

Allo scadere di ogni biennio, le Commissioni permanenti vengono rinnovate e si procede a nuove designazioni dei Gruppi e a nuove convocazioni per la costituzione di esse, negli stessi modi previsti per la loro formazione all'inizio della legislatura (art. 29 Reg. Camera, 1º comma). In pratica, poiché i componenti delle Commissioni possono essere riconfermati, alla scadenza regolamentare i Gruppi si limitano di solito a qualche sostituzione parziale: la scadenza, comunque, consente di tener conto di eventuali mutamenti intervenuti nella distribuzione delle forze politiche esistenti all'interno della Camera.

15. – La disciplina dei lavori delle Commissioni permanenti non sempre coincide con quella dei lavori dell'Assemblea plenaria: anzi, spesso ne diverge sensibilmente, nonostante la tendenza del minor collegio a riprodurre in miniatura organi e procedure del collegio maggiore.

<sup>(100)</sup> Questa facoltà non è concessa in sede referente perché il concorso di tutti i deputati all'elaborazione dei progetti di legge è comunque assicurato, in tal caso, dalla discussione in Assemblea.

Le principali differenze riguardano, da un lato, i larghissimi poteri discrezionali attribuiti al Presidente della Commissione nell'organizzazione dei lavori, poteri che sono senz'altro superiori a quelli del Presidente della Camera rispetto all'Assemblea plenaria; e dall'altro la speciale procedura adottata dalle Commissioni per alcuni procedimenti di loro peculiare competenza.

Quanto al primo punto, converrà osservare che, se le funzioni dei Vicepresidenti e dei Segretari corrispondono grosso modo, nell'ambito delle Commissioni permanenti, a quelle dei Vicepresidenti e dei Segretari nell'ambito dell'Assemblea, le funzioni dei Presidenti delle Commissioni sono così ampie da farne spesso gli esclusivi arbitri dell'attività delle Commissioni stesse. Vediamo in sintesi come si configurino queste funzioni, tenendo come punto di riferimento le funzioni corrispondenti del Presidente della Camera, secondo la classificazione che abbiamo sopra proposto.

A) Funzioni di attivazione. Il primo comma dell'art. 38 Reg. Camera stabilisce che « le Commissioni sono convocate dai loro Presidenti per mezzo del Segretario generale della Camera». La funzione di convocare le Commissioni, dopo la prima seduta costitutiva, è pertanto di esclusiva pertinenza dei rispettivi Presidenti, che la esercitano discrezionalmente, senza che su ciò possano intervenire altri organi della Camera (ivi compresa l'Assemblea plenaria) o deliberazioni della stessa Commissione (101). Solo il Presidente della Camera potrebbe intervenire in speciali circostanze – per esempio, per « sconvocare » le sedute di Commissioni in sede legislativa che coincidano con impegnativi lavori dell'Assemblea – in forza della sua generalissima potestà di sovrintendenza su tutto ciò che inerisce al funzionamento degli organi della Camera (102).

Alla rigidità di questo principio il Regolamento pone una sola eccezione: la convocazione straordinaria di una Commissione permanente durante i periodi di aggiornamento della Camera, per iniziativa di un

<sup>(101)</sup> A norma dell'art. 38 Reg. Camera, 7º comma, il Governo « può chiedere » che le Commissioni siano convocate per dare loro comunicazioni (v. infra): ma anche in questo caso la formulazione stessa della disposizione regolamentare esclude che sia posto un limite alla discrezionalità del Presidente sul quando e anche sull'an della convocazione.

<sup>(102)</sup> V. sopra, nella parte relativa alle funzioni del Presidente della Camera per la direzione e l'organizzazione dei lavori parlamentari. Il Presidente della Camera può intervenire anche in via preventiva: il Presidente della Camera on. Leone, per esempio, con circolare del 30 luglio 1958 sottolineò l'opportunità che le convocazioni delle Commissioni fossero diramate normalmente con un anticipo di 48 ore sulla data delle riunioni, salvo casi eccezionali che si riservava di autorizzare volta per volta (V. Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pag. 73).

quinto dei suoi componenti; in tal caso, spetterà ancora al Presidente di convocare la Commissione, ma egli sarà vincolato a scegliere il dies idoneus entro il decimo giorno da quando gli sia pervenuta la richiesta, e in modo che tra l'arrivo della convocazione e il giorno della riunione intercorrano almeno cinque giorni liberi (art. 44 Reg. Camera).

B) Funzioni di nomina. Il terzo comma dell'art. 40 Reg. Camera dispone che nel procedimento di esame di un progetto di legge in sede legislativa il relatore sia nominato dal Presidente della Commissione. La prassi ha interpretato estensivamente questa norma, nel senso di attribuire al Presidente la nomina del relatore anche per tutti gli altri affari, in cui invece spetterebbe alla Commissione (art. 34 Reg. Camera: « Ogni Commissione nomina per ciascun affare un relatore »).

Al Presidente della Commissione è anche affidata, per consuetudine, la nomina dei Presidenti delle Sottocommissioni ex art. 30 Reg. Camera (v. sopra), nel silenzio del Regolamento, che non prevede l'obbligo di procedere allo scrutinio per la costituzione delle Sottocommissioni (103).

C) Funzioni di direzione e di organizzazione dei lavori. Com'è esclusivo arbitro della convocazione della Commissione, così il suo Presidente è arbitro anche della fissazione dell'ordine del giorno (salvo il caso di convocazione straordinaria in periodi di aggiornamento ex art. 44 Reg. Camera, in cui anche l'argomento da discutere è fissato dai proponenti). Secondo l'interpretazione generalmente accolta, nemmeno un esplicito voto della Commissione potrebbe limitare la sua discrezionalità in questo campo: ciò è confermato dal fatto che mai nelle Commissioni il Presidente annuncia in fine di seduta l'ordine del giorno della seduta successiva, come si fa in Assemblea, con la conseguenza di una possibile decisione della Camera in difformità della proposta del Presidente. Per di più, non si ritiene applicabile alle Commissioni l'art. 69 Reg. Camera per la discussione di materie non all'ordine del giorno, considerato che è necessaria la preventiva pubblicità degli ordini del giorno delle sedute delle Commissioni per consentire le sostituzioni ad rem e le partecipazioni alle sedute di deputati estranei nei casi previsti dal Regolamento (104).

In Commissione – come ha autorevolmente chiarito nel 1958 il Presidente della Camera on. Leone – si può bensì discutere sull'ordine dei

<sup>(103)</sup> V. la lettera del Presidente della Camera on. Leone del 22 ottobre 1958, pubblicata in Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pag. 75. (104) V. la circolare del Presidente della Camera on. Leone del 30 luglio 1958, in Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pagg. 73-74.

lavori: « ma non, come in Assemblea, per giungere ad una decisione formale in opposizione alla proposta del Presidente, bensì per far presenti alla Presidenza della Commissione medesima, dalle varie parti politiche, esigenze e desiderata in merito alle future convocazioni » (105).

Che il Presidente della Commissione tenga conto di tali indicazioni risponde certamente ad un criterio di opportunità; ma, allo stadio attuale della regolamentazione della materia, egli non è certamente tenuto a farlo (106).

Il Presidente dirige poi le sedute della Commissione, esercitando funzioni analoghe a quelle del Presidente dell'Assemblea plenaria. In queste funzioni può farsi sostituire da un Vicepresidente. Nel caso di seduta congiunta di più Commissioni riunite, presiede l'uno o l'altro dei loro Presidenti, senza che esista una regola fissa di preferenza (può prevalere l'anzianità parlamentare, il rilievo della Commissione, ecc.; o si può procedere semplicemente per turno).

Un funzionario del Servizio Commissioni parlamentari assiste il Presidente durante le sedute, oltre a curare la preparazione di esse, la compilazione del processo verbale, l'eventuale revisione e pubblicazione dei resoconti stenografici, la redazione dei comunicati alla stampa e del Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (art. 10 Reg. dei Servizi e del Personale). Questo Bollettino, pubblicato a cura del Segretariato generale della Camera, assicura la pubblicità di tutti i lavori delle Giunte e delle Commissioni permanenti e speciali (art. 41 Reg. Camera), delle quali riporta in sintesi le discussioni e le deliberazioni.

Rispetto al Presidente dell'Assemblea plenaria, il Presidente della Commissione ha qualche minore potere soltanto per quanto concerne le funzioni disciplinari: in questo campo egli può richiamare all'argo-

<sup>(105)</sup> Così il Presidente della Camera on. Leone in una circolare del 28 gennaio 1958 pubblicata in Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pagg. 64-65, dove è anche riportato in nota un precedente contrario.

<sup>(106)</sup> I larghissimi poteri conferiti ai Presidenti delle Commissioni per il calendario dei lavori, praticamente avulsi da ogni controllo della Commissione, dell'Assemblea e della Presidenza della Camera, sono stati più volte oggetto di critica, sia in sede dottrinale, sia in sede politica. La Giunta per il Regolamento, sul finire della II legislatura (febbraio 1958), aveva proposto una radicale modifica degli articoli 38 e 65 Reg. Camera, in modo da attribuire al Presidente della Camera, sempre e in ogni caso, il potere di convocare le Commissioni e di fissarne l'ordine del giorno, nonché di assegnare alle Commissioni in sede legislativa un termine per ultimare l'esame di un provvedimento, decorso il quale porlo all'ordine del giorno dell'Assemblea senza relazione: ma queste modifiche furono allora accantonate, né più riprese nelle due successive legislature.

mento un oratore o richiamare all'ordine gli indisciplinati, ma non potrebbe proporre sanzioni più gravi – esclusione dall'aula, censura, ecc. – che sono di esclusiva competenza del Presidente della Camera. Per il resto, il Presidente della Commissione opera in modo assai meno vincolato, sia per quanto concerne le regole procedurali da applicare (come vedremo meglio occupandoci dei vari tipi di procedimenti che si svolgono in Commissione), sia per quanto concerne l'accertamento del numero legale (che può eseguire d'ufficio, essendo la presenza di un quarto dei componenti una condizione di validità delle sedute: art. 38 Reg. Camera, 2º comma), sia per quanto concerne la partecipazione alle discussioni: a differenza del Presidente dell'Assemblea plenaria, infatti, il Presidente della Commissione suole entrare nel merito degli argomenti discussi, e molto spesso partecipa al voto (107).

Dopo ogni seduta il Presidente della Commissione dovrebbe comunicare i nomi degli assenti al Presidente della Camera e questi informarne l'Assemblea (art. 38 Reg. Camera, 4º comma): ma la disposizione è largamente desueta.

È inoltre da rilevare che ai Presidenti delle Commissioni permanenti sono anche attribuite funzioni per l'organizzazione dei lavori della Camera in generale, attraverso la partecipazione, assieme ai Presidenti dei Gruppi parlamentari, alla « Conferenza dei Presidenti » (art. 13-bis Reg. Camera; vedi sopra).

- D) Funzioni di controllo e di esternazione. Compete al Presidente della Commissione, accertata la legalità di un procedimento svoltosi in Commissione e conclusosi con un atto formale, attestarne la validità e trasmetterlo, ove occorra, ad altri organi della Camera stessa (in genere, ad altra Commissione, o al Presidente della Camera, che ne dà comunicazione all'Assemblea plenaria). Queste funzioni assumono un diverso rilievo a seconda dei vari procedimenti tipici in cui si articola l'attività delle Commissioni:
- nel procedimento in sede consultiva, l'atto finale è rappresentato dal cosiddetto « parere », che di solito è elaborato in una Sottocommissione, o affidato a un commissario con mandato fiduciario; il « parere » può essere redatto e trasmesso in forma scritta, ma nei casi più rilevanti il Presidente della Commissione deve sostenerlo oralmente - di persona, o a mezzo di un suo delegato - in seno alla Commissione competente in via primaria (arg. ex art. 31 Reg. Camera, 6º comma: v. sopra);

<sup>(107)</sup> Cfr. Elia, Le Commissioni parlamentari, cit., pag. 897.

- nel procedimento in sede referente, il Presidente della Commissione deve trasmettere al Presidente della Camera il testo del progetto di legge elaborato in Commissione (o nel « Comitato dei nove »: art. 30-bis Reg. Camera), insieme con la relativa relazione e, ove del caso, con le relazioni di minoranza, ed eventualmente difenderlo in Assemblea nella sua qualità di necessario partecipe del « Comitato dei nove » di cui al penultimo comma dell'art. 30 Reg. Camera (qualora invece la Commissione chieda il rigetto in toto del progetto di legge, il Presidente dovrà trasmettere questa proposta, sempre accompagnata dalla relativa relazione);
- nel procedimento in sede redigente, il Presidente della Commissione deve trasmettere al Presidente della Camera gli articoli del disegno di legge nella loro formulazione definitiva decisa in Commissione in base all'art. 85 Reg. Camera;
- nel procedimento in sede legislativa, il Presidente della Commissione attesta l'avvenuta approvazione di un progetto di legge, cura l'eventuale coordinamento del testo (con la collaborazione tecnica del Servizio Commissioni parlamentari: art. 10 Reg. dei Servizi e del Personale) e predispone la bozza del « messaggio », che, trasmesso al Presidente della Camera e da questi fatto proprio, viene inviato al Presidente del Senato o al Governo;
- nei procedimenti in sede cosiddetta « politica », in quello di indagine conoscitiva preliminare e negli altri procedimenti non tipizzati (vedi *infra*), il Presidente della Commissione cura la trasmissione al Presidente della Camera di eventuali relazioni, proposte, ordini del giorno od altri documenti approvati.

È da notare, inoltre, che i Presidenti delle Commissioni permanenti, personalmente o a mezzo di un Vicepresidente da essi delegato, hanno facoltà di intervenire, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e delle sue Commissioni (art. 15 della legge 15 gennaio 1957, n. 33).

Circa l'autonomia delle funzioni del Presidente di Commissione permanente e la sua responsabilità nei confronti della Commissione che lo ha eletto, valgono, in linea generale, le considerazioni che abbiamo svolto sopra in ordine al Presidente della Camera e alla relazione che lo lega all'Assemblea plenaria; aggiungendo solo che il Presidente di Commissione è tuttavia sottoposto nella sua attività anche all'alta sovrintendenza del Presidente della Camera, nei modi e con i limiti che abbiamo più volte accennato.

Abbiamo testé ricordato i vari procedimenti tipici attraverso i quali le Commissioni permanenti svolgono le loro funzioni. La completa trattazione della maggior parte di essi rientra nei successivi capitoli concernenti l'iter legislativo, al quale i lavori delle Commissioni sono in assoluta prevalenza dedicati. In questa sede faremo soltanto cenno alle più rilevanti differenze procedurali nell'attività delle Commissioni, per l'uno o per l'altro dei procedimenti indicati; con qualche più approfondita notazione per quelli che non rientrano propriamente nell'ambito dell'iter legislativo.

A) Sede consultiva o referente. Quando le Commissioni agiscono in sede consultiva o referente, il procedimento è organizzato e diretto dal Presidente senza particolari vincoli, con una procedura sommaria e accelerata quanto basta per una valutazione complessiva del provvedimento e per la formazione di una opinione di maggioranza ed eventualmente di una opinione di minoranza.

In sede referente, in particolare, devono ritenersi improponibili mezzi procedurali come la pregiudiziale, la sospensiva e l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, che hanno come presupposto il potere deliberante dell'organo: laddove la Commissione in sede referente non ha alcun potere deliberante, poiché il suo compito è soltanto quello di studiare, istruire, preparare la discussione davanti alla Camera. Anche la eccezione che prospetti l'incostituzionalità di un progetto di legge va esaminata col merito; pertanto la Commissione in sede referente potrà farla propria nella relazione di maggioranza o esporla in quella di minoranza, ma sempre come questione da sottoporre all'Assemblea, senza che ciò possa comunque arrestare l'esame in sede di Commissione. Sono parimenti da escludere, nella sede referente, tutti quegli istituti regolamentari che si riferiscono alla fase decisoria, e non istruttoria, della discussione di un progetto di legge: come la rigida separazione delle due fasi della discussione - generale e degli articoli - le mozioni d'ordine, le votazioni nominali e segrete, gli ordini del giorno (108), ecc.

Nella fase che l'art. 30-bis Reg. Camera definisce di « esame preliminare » di un progetto di legge, la Commissione deve nominare un relatore (art. 34 Reg. Camera; ma in pratica la nomina del relatore è effettuata dal Presidente della Commissione: v. sopra). Il relatore deve presentare nei termini di cui all'art. 35 Reg. Camera una relazione scritta; ma può anche riferire oralmente all'Assemblea, ove questa lo deliberi per ragioni d'urgenza (art. 36 Reg. Camera).

<sup>(108)</sup> La presentazione di ordini del giorno è tuttavia consentita nell'esame preliminare in Commissione della legge di bilancio.

Una volta concluso l'esame preliminare, la Commissione nomina per la discussione del progetto di legge davanti all'Assemblea, un « Comitato dei nove » composto in modo da garantire la partecipazione della minoranza, e comprendente in ogni caso il Presidente della Commissione e i relatori (art. 30 Reg. Camera, 3º e 4º comma); e può anche affidare a questo Comitato un ulteriore esame del progetto di legge per la formulazione definitiva degli articoli da proporre all'Assemblea (art. 30-bis Reg. Camera).

In ogni caso, qualora un disegno di legge d'iniziativa del Governo sia approvato integralmente e all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della relazione ministeriale, la Commissione può chiedere alla Camera che si discuta sul testo del ministro senza relazione parlamentare (art. 38 Reg. Camera, 8º comma).

Per il resto, cioè per l'andamento concreto del dibattito, la Commissione è tenuta solo alle disposizioni regolamentari in materia di numero legale (art. 38 Reg. Camera, 2º comma), di termini per i pareri (art. 31 Reg. Camera) e per la presentazione delle relazioni (art. 35 Reg. Camera), di preventiva distribuzione dei testi dei progetti di legge originari o rielaborati (art. 65 Reg. Camera); nonché al principio generale per cui ogni decisione deve essere adottata a maggioranza dei votanti.

Le stesse norme valgono quando un progetto di legge, già deferito ad una Commissione in sede legislativa, sia successivamente rimesso all'Assemblea a norma dell'art. 40 Reg. Camera, 12° comma, e la Commissione debba iniziare un nuovo esame in sede referente (109).

B) Sede legislativa. Quando le Commissioni agiscono in sede legislativa, in base all'art. 40 Reg. Camera, 3º comma, deve essere sempre presente un rappresentante del Governo, e si applicano – sia pure con gli opportuni adattamenti – le norme prescritte per i dibattiti in Assemblea, fatta eccezione per quelle che pongono limiti alla presentazione degli emendamenti e articoli aggiuntivi (art. 86 Reg. Camera, commi 1º, 2º e 3º) e per quelle concernenti il numero dei firmatari delle richieste di verifica del numero legale, di appello nominale e di votazione segreta (per

<sup>(109)</sup> V. su tutti questi punti le lettere e circolari dei vari Presidenti della Camera nella pubblicazione cit. Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, e in particolare: le lettere e circolari del Presidente della Camera on. Gronchi del 10 marzo 1949 (pagg. 9-10), del 5 febbraio 1950 (pagg. 17-18), del 18 marzo 1951 (pagg. 29-30), del 1º luglio 1954 (pagg. 40-41); del Presidente della Camera on. Leone del 28 gennaio 1958 (pagg. 64-65) e del 30 luglio 1958 (pagg. 70-71); del Presidente della Camera on. Bucciarelli Ducci del 18 ottobre 1963 (pagg. 96-97) e del 3 ottobre 1964 (pagg. 104-105).

le prime due richieste sono sufficienti in Commissione quattro deputati; per l'ultima cinque: art. 40 Reg. Camera, 4º comma). Bisogna però notare che nella pratica si sono consolidate nelle Commissioni consuetudini derogatorie: per esempio quella per cui gli ordini del giorno possono essere votati al termine della discussione sugli articoli, anziché dopo la discussione generale, come prescrive l'art. 81 Reg. Camera (110).

La pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede legislativa – le cui sedute, a differenza di quelle dell'Assemblea plenaria, non si svolgono alla presenza del pubblico – è assicurata dalla redazione, oltre che del processo verbale, di un resoconto stenografico dei dibattiti (art. 40 Reg. Camera, 5° comma). È da notare, comunque, che a norma dell'art. 38 Reg. Camera, ultimo comma, tutte le Commissioni possono sempre decidere che i loro lavori debbano restare segreti, nell'interesse dello Stato.

C) Sede redigente. Il Regolamento non prescrive particolari forme per la « sede redigente » prevista dall'art. 85 Reg. Camera. A prevalente giudizio della dottrina, questo procedimento non instaura un'attività deliberante della Commissione, da assimilarsi a quella della sede legislativa, prevista dal 3º comma dell'art. 72 della Costituzione, che investe completamente l'iter di un disegno di legge fino all'approvazione o alla reiezione finale: ma si inserisce nella procedura normale, come procedimento abbreviato (in base al 1º e 2º comma dello stesso articolo); e la Commissione, nel redigere gli articoli per mandato dell'Assemblea, esercita soltanto una funzione referente ad effetti rinforzati, giacché in aula i testi non si potranno poi più modificare, ma soltanto approvare o respingere. Questo ultimo effetto, come afferma l'Elia, non dipende da un potere speciale attribuito alla Commissione, ma dalla limitazione che si è imposta la Assemblea (111). Se così è, anche il procedimento da seguire in Commissione durante l'esame in sede redigente dovrebbe assimilarsi a quello della sede referente, svincolato da eccessivi impacci rituali, anziché a quello della sede legislativa, per il quale soltanto il Regolamento prevede il rigoroso rispetto delle norme regolamentari previste per la discussione in Assemblea (112). È da notare tuttavia che la prassi è in senso opposto; e che delle sedute in sede redigente - tra l'altro - si esegue un resoconto stenografico, come per quelle in sede legislativa.

<sup>(110)</sup> V. la circolare del Presidente della Camera on. Leone del 30 luglio 1958 (pag. 71 della pubblicazione ult. cit.). V. anche, in generale sul procedimento in sede legislativa delle Commissioni, la circolare dello stesso Presidente della Camera on. Leone del 23 ottobre 1957 (pag. 62 della pubblicazione ult. cit.).

<sup>(111)</sup> V. ELIA, Commissioni parlamentari, cit., pag. 905.

<sup>(112)</sup> Contra Longi-Stramacci, Le Commissioni, cit., pag. 44.

In tutti i procedimenti inerenti all'iter legislativo, due Commissioni permanenti possono deliberare in comune (procedura a Commissioni riunite), o per decisione del Presidente della Camera in sede di deferimento (in tal caso le Commissioni riunite possono essere anche più di due), o per successivo accordo tra le Commissioni stesse (art. 37 Reg. Camera, 3° comma), o, nella sola sede legislativa, per decisione del Presidente della Camera, quando la Commissione competente in via primaria non intenda aderire al parere obbligatorio della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie o della Commissione affari costituzionali sui rapporti di pubblico impiego (art. 40 Reg. Camera, 8° comma). Il procedimento a Commissioni riunite ha lo scopo di evitare o di risolvere conflitti di competenza tra Commissioni, senza ricorrere a più pesanti e complesse procedure; e soprattutto di avvalersi di esperienze e competenze tecniche presumibilmente diffuse nei membri di entrambe le Commissioni.

Le Commissioni riunite funzionano come un unico collegio, seguendo la stessa procedura che abbiamo testé illustrato per le varie sedi in cui si può svolgere l'esame dei progetti di legge in Commissione. Quando operano in sede referente, la relazione all'Assemblea può essere fatta però da tanti relatori quante sono le Commissioni che hanno congiuntamente esaminato il provvedimento.

- D) Funzioni non legislative delle Commissioni. Un discorso a parte meritano le funzioni delle Commissioni permanenti che non hanno riferimento all'iter di progetti di legge. Tali funzioni trovano il loro fondamento normativo generale nell'art. 38 Reg. Camera, che ai commi 5°, 6° e 7° così recita:
- « Le Commissioni presentano sulle materie di loro competenza, di cui all'art. 30, le relazioni e le proposte che credessero del caso o che dalla Camera fossero loro richieste, procurandosi a tale effetto, dai competenti ministeri, informazioni, notizie e documenti.
- « Hanno inoltre facoltà di chiedere l'intervento dei ministri per domandar loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia della loro singola competenza.
- « Il Governo può altresì chiedere che le Commissioni siano convocate per dar loro comunicazioni ».

Da questa norma si deduce che sulle materie di loro competenza le Commissioni permanenti hanno, oltre alle funzioni concernenti l'iter legislativo:

- la funzione di promuovere - o di svolgere su richiesta dell'Assemblea plenaria - un'attività istruttoria complessa su determinati argo-

menti, procurandosi informazioni, notizie e documenti dall'Amministrazione, e concludendo con la presentazione all'Assemblea di relazioni e di proposte, sulle quali l'Assemblea stessa può eventualmente basare sue successive pronunce;

– la funzione di discutere questioni politiche e amministrative, indipendentemente da ogni connessione con i lavori dell'Assemblea, su propria iniziativa (nel quale caso possono chiedere l'intervento dei ministri per domandare loro chiarimenti) o su iniziativa del Governo (nel quale caso la Commissione discuterà sulle comunicazioni del Governo).

Entrambi questi gruppi di funzioni, oltre a poter dare luogo a fattispecie del tutto atipiche, hanno originato nelle legislature post-fasciste procedimenti che hanno assunto o vanno assumendo caratteristiche di tipicità.

Tra questi spiccano, nel primo gruppo di funzioni sopra accennate, le « indagini conoscitive », che, dopo qualche primo timido tentativo, si sono definitivamente affermate nella quarta legislatura nella prassi della Camera come procedimenti dotati di precise caratteristiche proprie. Anzitutto, nell'oggetto della indagine, che è in genere lo « stato » di un problema sul quale si prevede che debbano svilupparsi iniziative legislative (sono state svolte indagini del genere sui problemi della prevenzione antinfortunistica, sullo stato della finanza locale, sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica, ecc.), oppure l'applicazione di determinate leggi di cui si prevede necessaria la modificazione (di questo tipo sono state le indagini sull'applicazione della legge n. 167 in materia edilizia, sull'approvazione delle leggi per le calamità naturali che hanno colpito la zona del Vajont e l'Irpinia, ecc.). In secondo luogo, per questi procedimenti è stato adottato un metodo di lavoro già largamente adottato in altri paesi, particolarmente negli Stati Uniti: quello cioè di udienze (hearings) delle Commissioni permanenti, nella sede parlamentare od anche fuori, con la partecipazione di esperti, alti funzionari, dirigenti di enti pubblici e di enti locali, rappresentanti sindacali, operatori economici privati, ecc. (113), al fine di consentire alle Commissioni stesse una più esatta informazione intorno ai problemi in questione nella fase prelegislativa.

<sup>(113)</sup> È da osservare tuttavia che non si tratta comunque di public hearings, come negli Stati Uniti. In Italia le sedute delle Commissioni anche in questa sede non sono pubbliche, pur se vi sono eccezionalmente ammesse – e solo in questo caso – persone estranee in qualità di advisers su determinati argomenti.

Il Presidente della Camera on. Bucciarelli Ducci, in una lettera del settembre 1966 al Presidente della Commissione interni on. Sullo (114), ha affermato che questo tipo di indagine deve anzitutto « rispettare rigidamente la sfera di attività del Governo e dei singoli ministri, rispetto che è il fondamento della responsabilità del Governo di fronte al Parlamento ». Si deve poi tener conto che « la Commissione non ha i poteri della Commissione d'inchiesta, nè esercita la funzione ispettiva. Essa esplica in questa sede un'attività informativa e di studio necessaria alla elaborazione di norme di legge; ne consegue che i privati cittadini che saranno convocati come esperti o ad altro titolo saranno sempre liberi di accettare o meno le convocazioni della Commissione e di rispondere ai quesiti nei limiti che riterranno opportuni ». A questi fini, in una precedente occasione lo stesso on. Bucciarelli Ducci aveva disposto che la richiesta di convocazione in sede non formale di dirigenti di enti pubblici da parte delle Commissioni permanenti debba essere previamente sottoposta al Presidente della Camera, che ne informa il Ministro nella cui sfera di competenza essi esercitano la loro attività, com'è opportuno « sotto il profilo dell'indispensabile unità di indirizzo che ogni Ministro deve garantire al settore affidato alla propria sovrintendenza » (115).

Per il resto, anche in questo caso il Presidente della Commissione gode di ampia libertà nella conduzione concreta del procedimento, che si svolge senza precostituiti impacci rituali. Delle più importanti indagini conoscitive viene solitamente eseguito il resoconto stenografico di tutte le sedute.

Alle indagini conoscitive possono essere latu sensu assimilati i « viaggi di studio » che compiono talvolta le Commissioni permanenti all'interno o anche all'esterno, sempre a fini conoscitivi e di indagine. Questi viaggi debbono sempre essere autorizzati dal Presidente della Camera.

Nel secondo gruppo di funzioni che abbiamo precedentemente indicato rientrano invece le sedute delle Commissioni permanenti nella cosiddetta « sede politica ». Beninteso, l'attività delle Commissioni e dell'Assemblea è sempre, direttamente o indirettamente, un'attività politica: tuttavia questa espressione è entrata nell'uso corrente per designare quelle sedute delle Commissioni permanenti in cui si svolgono dibattiti sulle materie di rispettiva competenza, indipendentemente da ogni connessione

<sup>(114)</sup> Di questa lettera è stata data lettura nella seduta del 27 settembre 1966 della Commissione interni, iniziandosi l'indagine sullo stato della finanza locale in Italia. (115) Circolare del 27 aprile 1964 del Presidente della Camera on. Bucciarelli Ducci, pubblicata in Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento, cit., pag. 98.

effettiva, od anche soltanto potenziale, con l'iter legislativo o con i lavori dell'Assemblea.

Questa attività è stata detta « politica » per la sua immediata connessione con gli sviluppi della situazione politica, interna o internazionale; ma gli argomenti discussi possono anche essere di carattere tecnico-amministrativo.

Come abbiamo già detto, queste sedute possono svolgersi per iniziativa delle Commissioni, che in tal caso hanno facoltà di chiedere lo intervento dei ministri, per domandare loro chiarimenti (la richiesta di intervento di un ministro deve essere rivolta per il tramite del Presidente della Camera); o viceversa per iniziativa del Governo o di un ministro che intende dare determinate comunicazioni alla Commissione, sulle quali può aprirsi un dibattito (la richiesta di convocazione della Commissione per ascoltare le comunicazioni del Governo va rivolta dal ministro interessato direttamente al Presidente della Commissione). In ambo i casi la procedura non è legata ad altre particolari formalità ed è in genere aperta da una esposizione di un ministro (o di un sottosegretario) su questioni inerenti all'attività del suo dicastero, sulla quale intervengono i vari commissari.

Nella pratica, queste sedute si svolgono soprattutto nelle Commissioni competenti in materia economico-finanziaria, o in Commissione affari esteri, quando si debbono discutere problemi che, per ragioni di riservatezza o di opportunità, non si vogliono portare all'esame dell'Assemblea in seduta pubblica. In particolare, come si fa anche in molti Parlamenti stranieri, in Commissione affari esteri si svolgono spesso discussioni di politica internazionale, indipendentemente dall'esame di documenti legislativi.

Si è discusso sulla possibilità che il dibattito in sede « politica » – che non è soltanto informativo, ma finalizzato ad un giudizio, in certo modo sostitutivo di quello che dovrebbe dare l'Assemblea nell'esercizio delle sue facoltà di controllo sull'esecutivo – possa concludersi con un voto. La prassi della Camera è stata qualche volta favorevole (il documento tipico sul quale la Commissione vota è di solito un ordine del giorno); contraria quella del Senato (116). Comunque, il procedimento in sede « politica » non è per sua natura finalizzato ad una votazione, ma all'esplicazione di un'attività di controllo e di giudizio politico, sulla base di uno scambio di vedute tra potere legislativo ed esecutivo; oltre

<sup>(116)</sup> V. ELIA, Commissioni parlamentari, cit., pag. 906. V. anche MUSCARA, Manuale del deputato, cit., pag. 111.

ad assumere un valore di documentazione per eventuali ulteriori dibattiti nella stessa sede o in Assemblea.

Il Regolamento prevede altri due procedimenti attinenti al funzionamento delle Commissioni permanenti al di fuori dall'iter legislativo: l'esame delle petizioni, che presenta analogie con l'esame dei progetti di legge in sede referente, e qualche volta si inserisce in esso; e l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, in cui si esplica una delle poche funzioni di controllo attribuite alle Commissioni permanenti, ravvicinabile al procedimento in sede « politica » di cui ci siamo testé occupati.

1) L'esame delle petizioni. L'istituto delle petizioni, conosciuto in Inghilterra fin da tempi remoti, e che ebbe molta importanza nell'attività parlamentare (anche in Italia) quando era pressoché l'unico mezzo di comunicazione tra l'elettorato e i suoi rappresentanti, è oggi poco più di una sopravvivenza storica, nonostante il riconoscimento costituzionale del diritto di tutti i cittadini di rivolgere petizioni alle Camere « per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità » (art. 50 Cost.) (117).

Ad ogni modo, le petizioni inviate alle Camere, se hanno attinenza a progetti di legge, sono trasmesse alle Commissioni che li hanno in esame (art. 109 Reg. Camera); in caso diverso sono inviate alle Commissioni permanenti competenti per materia (art. 31 Reg. Camera, 9º comma).

Le Commissioni accertano anzitutto se il postulante possiede la qualità di cittadino italiano richiesta dall'art. 50 della Costituzione per esercitare il diritto di petizione. La qualità di cittadino si dà per accertata ove ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

che la petizione sia accompagnata dalla fede di nascita del postulante e dal certificato di cittadinanza;

che sia legalizzata dal sindaco del comune dove il postulante dimora:

che sia presentata alla Segreteria della Camera da un deputato.

Il postulante ha però il diritto di valersi anche di altre prove legali (art. 108 Reg. Camera).

Accertata questa condizione di procedibilità, le Commissioni permanenti cui sia trasmessa una petizione attinente ad un progetto di legge

<sup>(117)</sup> Il legislatore costituente escluse espressamente che le petizioni potessero essere presentate, come avveniva tradizionalmente, anche per interessi puramente personali (V. Falzone-Palermo-Cosentino, La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori, Roma 1948, pag. 98).

al loro esame possono tenerne conto nel corso della discussione del progetto di legge stesso.

Negli altri casi, le Commissioni permanenti cui siano trasmesse petizioni debbono esaminarle in modi analoghi a quelli previsti per i progetti di legge in sede referente, e riferirne ogni mese all'Assemblea. Le relative relazioni sono messe all'ordine del giorno dell'Assemblea del successivo lunedì, e in quel giorno hanno la precedenza su ogni altra materia in luogo delle interrogazioni (questi termini, peraltro, sono caduti in desuetudine). Dopodiché possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- l'Assemblea, su proposta della Commissione o di un deputato, può deliberare di prendere in considerazione la petizione, decidendo di inviarla al Ministero o alla Commissione parlamentare interessati (perché ne tengano conto, nell'ambito delle rispettive competenze), oppure agli archivi della Camera, per essere eventualmente utilizzata al momento opportuno (quest'ultima soluzione è adottata quando non si preveda prossima la discussione alla Camera dell'argomento oggetto della petizione; ma poi, in concreto, ben difficilmente la petizione viene richiamata dagli archivi);
- uno o più deputati possono presentare, su una o più petizioni, un ordine del giorno, che va letto immediatamente, si considera come una mozione e ne segue in tutto la procedura (è questo il solo caso in cui una petizione può determinare una specifica pronuncia del Parlamento sull'argomento per il quale è stata presentata);
- l'Assemblea, su proposta della Commissione o di un deputato, può deliberare di passare all'ordine del giorno; ipotesi che equivale ad un rifiuto della Camera a prendere in considerazione la petizione.
- 2) L'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti. La Corte dei Conti come disse Quintino Sella alla Camera il 13 maggio 1863 deve considerarsi come una specie di « braccio » del Parlamento, per compiere quel riscontro della legittimità degli atti del potere esecutivo e della loro conformità alla legge di bilancio che il Parlamento non è in grado di eseguire, e che rappresenta tuttavia un'indispensabile presupposto per attivare le funzioni parlamentari di controllo sulla pubblica amministrazione.

A questa attivazione contribuiscono soprattutto le relazioni della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100 Cost.), che restano a disposizione dei deputati per le iniziative

che questi intendano prendere (118); e le trasmissioni dei decreti registrati con riserva.

In applicazione dell'art. 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte dei Conti, ogni 15 giorni, comunica direttamente agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera l'elenco delle registrazioni effettuate con riserva, insieme con le relative deliberazioni. La comunicazione quindicinale ha luogo anche se negativa, cioè anche se registrazioni con riserva non vi siano state nel periodo considerato; ma i Presidenti delle Camere annunciano alle Assemblee solo le comunicazioni aventi contenuto positivo.

Le comunicazioni trasmesse durante il periodo di scioglimento delle Camere sono annunciate alle nuove Camere. Le registrazioni comunicate dalla Corte dei Conti prima del termine della legislatura, invece, non sono riportate nella legislatura successiva.

I decreti registrati con riserva, a norma dell'art. 31 Reg. Camera, 9° comma, sono inviati alle Commissioni permanenti, secondo il criterio di competenza (119). Entro il termine di un mese dalla comunicazione fatta dal Presidente della Camera (120), la Commissione competente deve riferire all'Assemblea (art. 43 Reg. Camera, 1° comma): l'esame, in mancanza di diverse precisazioni, va effettuato come per i progetti di legge in sede referente dal punto di vista procedurale, ma, dal punto di vista sostanziale, presenta piuttosto analogie con la cosiddetta « sede politica ». La Commissione esercita infatti in questa sede una tipica funzione di sindacato politico: ed è uno dei rari casi in cui ciò avvenga nel nostro ordinamento, che, nonostante l'esempio di altri paesi e le molte proposte avanzate fin da quando furono istituite nella Camera italiana

<sup>(118)</sup> Nota in proposito acutamente il Manzella (Note sull'organizzazione dei lavori parlamentari, in « Tempi moderni », n. 32, 1967-68, pag. 4): « Il Regolamento della Camera, che pur si occupa dell'ormai scarsamente significativo istituto della registrazione con riserva, non contiene previsione alcuna sugli organi e sull'attività che la comunicazione della Corte dovrebbe mettere in moto. Almeno in questo campo però non sono mancate le sperimentazioni: quali i comitati ad hoc istituiti dalla Commissione bilancio della Camera; e, soprattutto, il primo esame sistematico delle relazioni della Corte da parte delle Commissioni del Senato competenti per materia. Ancora però i risultati non sono chiari e si è lontani da una prefissazione normativa di modalità, tempi e strumenti d'esame, nonché dei mezzi per far valere le responsabilità emerse ».

<sup>(119)</sup> Prima dell'istituzione delle Commissioni permanenti, esisteva una apposita Commissione per l'esame dei decreti e mandati registrati con riserva dalla Corte dei Conti; Commissione che era stata istituita nel 1867 (V. Il Regolamento della Camera dei deputati commentato dall'avv. Ugo Galeotti, Roma 1902, pag. 62 e segg.).

<sup>(120)</sup> Anche questi termini sono caduti in desuetudine. V. in proposito Tosi, Modifiche tacite alla Costituzione, cit., pagg. 96-97.

le Commissioni permanenti (121), non attribuisce a questi organi una funzione permanente di controllo sull'attività del Governo (122).

La relazione della Commissione competente su un decreto registrato con riserva deve essere messa all'ordine del giorno dell'Assemblea dal Presidente della Camera, appena gli perviene da parte del Presidente della Commissione; e la discussione segue in luogo delle interrogazioni e innanzi ad ogni altra materia, nel primo martedì successivo (123). Essa si conclude con la votazione della proposta della Commissione di approvare o meno l'avvenuta registrazione del decreto.

16. – La Costituzione, il Regolamento e leggi speciali prevedono che la Camera possa o debba istituire altre Commissioni, oltre a quelle permanenti di cui ci siamo finora occupati, e alle Giunte di cui ci occuperemo in seguito.

Il Regolamento all'art. 31, ultimo comma, attribuisce alla Camera una facoltà generalissima di costituire Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la composizione dei Gruppi parlamentari. A queste Commissioni, in base all'art. 72 della Costituzione, 3° comma, e all'art. 40 Reg. Camera, 1° comma, possono anche essere deferiti l'esame e l'approvazione di progetti di legge. La Camera può altresì costituire Commissioni d'indagine, d'inchiesta, o per altri fini non tipizzati, sempre con sua semplice deliberazione.

Oltre a queste Commissioni « monocamerali » possono essere costituite – di norma, soltanto per legge – anche Commissioni che escono dall'esclusivo ambito della Camera, e precisamente:

- Commissioni bicamerali (composte cioè da deputati e senatori), che possono considerarsi organi di entrambe le Camere, istituiti per scopi generali dell'ordinamento; esse operano sotto l'alta sovrintendenza dei due Presidenti delle Camere, e sono in genere regolamentate dalla legge istitutiva;

<sup>(121)</sup> Ambrosini, Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale, cit., pag. 126.

<sup>(122)</sup> È da notare, tuttavia, che le funzioni di controllo politico delle Commissioni si vanno de facto e quasi fatalmente allargando; e che da più parti si moltiplicano le proposte perché si possano discutere in Commissione anche le interpellanze e le interrogazioni, che sono gli strumenti tipici del controllo politico. È inoltre già avvenuto che alla Camera siano state approvate in Commissione in sede deliberante proposte d'inchiesta parlamentare, che costituiscono il più alto grado di espressione del potere di sindacato sul Governo da parte del Parlamento (Cfr. Longi-Stramacci, Le Commissioni parlamentari, cit., pag. 48).

<sup>(123)</sup> Termini, al solito, desueti.

- Commissioni miste (composte cioè da deputati, senatori e membri estranei, in genere tecnici, studiosi, funzionari della pubblica amministrazione): il ricorso a queste Commissioni di cui è ancora incerta la sistemazione dommatica, ma che tuttavia conservano certamente il carattere di organi delle Camere, nel cui ambito sorgono e prevalentemente operano si va facendo sempre più frequente, sì da delineare nuovi tipi di rapporti tra Parlamento e Governo.
- Le Commissioni speciali possono così classificarsi, in riferimento alle finalità tipiche per le quali vengono di solito istituite:
- a) Commissioni speciali per l'esame di progetti di legge, in sede referente o in sede legislativa;
- b) Commissioni di indagine su accuse che possono ledere l'onorabilità di deputati, formulate nel corso di dibattiti parlamentari;
- c) Commissioni d'inchiesta parlamentare su materie di pubblico interesse (monocamerali o bicamerali);
- d) Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa (bicamerale);
  - e) Commissioni di vigilanza (bicamerali o miste);
- f) Commissioni consultive per pareri al Governo, soprattutto in materia di norme delegate (bicamerali).
- 17. Come abbiamo già visto, l'esame di uno o più progetti di legge, in sede referente o in sede legislativa, può essere dalla Camera affidato a Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (art. 72 Cost., 3° comma; art. 40 Reg. Camera, 1° comma). Anzi, la lettera del terzo comma dell'art. 72 della Costituzione lascerebbe intendere una preferenza, sia pur lieve, del legislatore costituente per questo procedimento, almeno in sede legislativa, rispetto al deferimento a Commissioni permanenti.

In pratica, si ricorre ad una Commissione ad hoc, in deroga alla competenza delle Commissioni permanenti, quando queste non sono ancora costituite (all'inizio della legislatura, per provvedimenti urgenti), oppure quando lo consigli la specialità della materia, soprattutto nel caso di progetti di particolare rilievo, che investano la competenza di più Commissioni permanenti.

La costituzione di una Commissione speciale, di norma, è decisa dal Presidente della Camera, al quale pure è in genere deferita – come abbiamo già detto – la sua composizione, sulla base di « rose » di nomi designati dai Gruppi. Quando però si tratta di deferire progetti di legge all'esame di una Commissione speciale in sede legislativa, la Camera può opporsi all'atto dell'annunzio (art. 40 Reg. Camera, 1º comma).

Le Commissioni speciali per l'esame di progetti di legge in sede referente o in sede legislativa non differiscono nella loro struttura e nel loro funzionamento dalle Commissioni permanenti che agiscono nelle stessi sedi: ad esse si applicano pertanto, con gli opportuni adattamenti, le regole che abbiamo sopra enunciato, sia per quanto concerne la loro convocazione da parte del Presidente della Camera per la costituzione, sia per le funzioni del loro Presidente, dei Vicepresidenti e dei Segretari, sia per la disciplina dei dibattiti e di tutta la loro attività.

Queste Commissioni speciali, per la loro stessa natura, non sono soggette ad una scadenza periodica, come le Commissioni permanenti, ma cessano con l'esaurimento della funzione referente o legislativa per la quale erano state costituite.

18. – Il deputato che nel corso di una discussione parlamentare sia accusato di fatti che ledano la sua onorabilità può chiedere al Presidente della Camera la nomina di una Commissione d'indagine, alla quale spetta il compito di giudicare la fondatezza dell'accusa e di riferirne all'Assemblea (art. 74 Reg. Camera).

Le Commissioni d'indagine traggono la loro origine dalle « inchieste personali » e dai « giurì d'onore », intorno alla cui ammissibilità e configurazione vi fu molta incertezza nei primi decenni di vita del Parlamento italiano (124); finché nel 1921 il deputato Colonna di Cesarò propose la costituzione di una Commissione permanente, la « Corte d'onore della Camera », « chiamata a giudicare delle vertenze che sorgono fra deputati per accuse che nel corso della discussione alcuno di essi possa rivolgere contro suoi colleghi e che ledano l'onorabilità di questi ultimi », ed anche, su concorde richiesta delle parti, di vertenze d'onore apertesi fra deputati al di fuori dei dibattiti parlamentari (125). La Giunta per il Regolamento accolse solo in parte questa proposta; e

<sup>(124)</sup> V. Mancini-Galeotti, op. cit., pag. 394 e segg., con ampia citazione di precedenti; Furlani, Le Commissioni parlamentari d'inchiesta, Milano 1954, pag. 71 e segg.

<sup>(125)</sup> Doc. VII, n. 1, della Legislatura XXVI, sessione 1921. La costituzione di una Commissione permanente a questi scopi fu riproposta alla Costituente dall'on. Calamandrei (articolo aggiuntivo 78-bis al progetto della Costituzione); ma la proposta non ebbe fortuna.

la Camera nel 1922 introdusse nel Regolamento la disciplina attuale, che non prevede un apposito organo permanente, cui deferire obbligatoriamente le questioni del genere insorte nell'ambito parlamentare e facoltativamente quelle insorte all'esterno, come proponeva l'on. Colonna di Cesarò, ma un organo temporaneo *ad hoc*: appunto la Commissione di indagine.

La Commissione d'indagine, in base al vigente Regolamento, ha dunque le seguenti caratteristiche:

- è istituita su richiesta del deputato offeso, rivolta al Presidente della Camera: la sua costituzione, pertanto, non è obbligatoria, né può derivare da un voto della Camera o da un procedimento d'ufficio instaurato dal suo Presidente, ma ha per presupposto la manifestazione di volontà dell'interessato (come nella querela penale, cui viene in sostanza a sostituirsi, dato il principio dell'imperseguibilità dei membri del Parlamento per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 68 Cost., primo comma);
- può essere richiesta soltanto per accuse lesive dell'onorabilità di un deputato formulate nel corso di una discussione, in Assemblea plenaria o in sedute formali di altri organi della Camera (con esclusione, dunque, delle accuse formulate in sede esterna alla Camera, o anche in sede interna, ma non nel corso di sedute formali): sulla sussistenza o meno delle condizioni per procedere alla costituzione della Commissione d'indagine, sia in relazione al carattere dell'accusa, sia in ordine alla sede in cui è stata formulata, decide, sull'istanza dell'interessato, il Presidente della Camera;
- è nominata dal Presidente della Camera, e si costituisce poi nei modi previsti per le altre Commissioni (126);
- ha un compito rigorosamente circoscritto all'indagine per accertare se le accuse mosse contro il deputato siano o no fondate: a tal fine può servirsi degli strumenti propri dell'autorità giudiziaria, senza tuttavia invadere con ciò la sfera di competenza che a questa è propria, giacché la sua indagine ha soltanto carattere morale e politico (127), lascia completamente libera l'autorità giudiziaria di indagare ed eventualmente di pervenire a conclusioni diverse sugli stessi fatti, e non tende né perviene ad irrogare sanzioni di sorta;
- nella sua relazione si limita ad affermare o a negare la fondatezza dell'accusa sulla base dei fatti accertati; il suo giudizio (che solo

<sup>(126)</sup> Le funzioni di segreteria di queste Commissioni sono espletate dal Servizio prerogative e immunità della Camera (art. 8 Reg. dei Servizi e del Personale).

<sup>(127)</sup> V. Mancini-Galeotti, op. cit., pag. 401.

indirettamente si riflette pertanto sui deputati che quelle accuse hanno formulato o negato) è considerato come espressione collegiale di un organo giudicante, e pertanto, anche se adottato a maggioranza, non consente relazioni di minoranza, ma soltanto una eventuale menzione del dissenso, senza che i commissari dissenzienti possano riproporne i motivi in Assemblea:

- cessa dalle sue funzioni nel momento in cui riferisce alla Camera: a questo proposito può esserle assegnato un termine per riferire;
- il giudizio da essa espresso non è suscettibile di discussione in Assemblea, né da parte degli stessi commissari, né da parte di deputati estranei alla vertenza, né da parte degli interessati; pertanto la Camera, ascoltata la relazione, ne prende atto senza procedere ad alcuna deliberazione (128).
- 19. Tutt'altra cosa dalle Commissioni di indagine sono le Commissioni d'inchiesta (129), previste dall'art. 82 Cost. (« Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari Gruppi. La Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ») e disciplinate dal capo XV del Regolamento della Camera.
- Le Commissioni di inchiesta nella tradizione parlamentare sono considerate il più importante ed efficace strumento della funzione ispettiva del Parlamento: pertanto se ne parlerà più propriamente, sotto il profilo funzionale, nella parte di questo studio a ciò dedicata. Qui accenneremo soltanto brevemente ad alcune loro caratteristiche strutturali.
  - Le Commissioni d'inchiesta, dunque:
- possono essere istituite per le materie più varie (« materie di pubblico interesse », dice l'art. 82 Cost.). Nella prassi, tuttavia, si individuano due grandi filoni, spesso commisti tra loro: le inchieste per l'accertamento di manchevolezze e di responsabilità politiche e amministrative nell'ambito dell'amministrazione pubblica; e quelle per l'esame di determinate situazioni in vista di possibili riforme legislative. Queste ultime, più che nella funzione ispettiva, sembrano inserirsi nel proce-

<sup>(128)</sup> V. su questi punti Muscarà, Manuale del deputato, cit., pagg. 93-94 (specialmente in nota), con citazione di precedenti; Furlani, op. cit., pag. 72; Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, cit., pag. 603.

<sup>(129)</sup> Una originale e completa ricostruzione di questo istituto trovasi in ELIA, Gli atti bicamerali non legislativi, in « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, vol. II, pag. 421 e segg. V. anche: PACELLI, L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico, Firenze 1966.

dimento di formazione delle leggi, e presentano piuttosto analogie con le « indagini conoscitive » delle Commissioni permanenti (vedi sopra) (130);

- possono essere istituite soltanto sulla base di proposte d'iniziativa parlamentare, che sono equiparate nel loro *iter* alle proposte di legge (131). Tuttavia, per una prassi costantemente seguita, il proponente non può avvalersi della facoltà di rinunciare alla fase dello svolgimento (art. 133 Reg. Camera), per cui la Camera deve sempre votare sulla presa in considerazione (132):
- possono essere monocamerali (133) o bicamerali: in questo secondo caso la loro costituzione avviene di norma con legge ordinaria (134), ma il Regolamento prevede anche la possibilità che Camera e Senato prendano due distinte deliberazioni per inchieste sulla stessa materia e che le due Commissioni concordino di procedere in comune (art. 136 Reg. Camera, 4º comma, corrispondente all'art. 115 Reg. Senato, 2º comma);

<sup>(130)</sup> A questo tipo può ricondursi anche la particolarissima esperienza della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, che era composta di deputati, senatori ed esperti esterni (era cioè una Commissione mista) e che ha concluso i suoi lavori suggerendo al Parlamento e al Governo tutta una serie di misure legislative e amministrative in relazione alle situazioni accertate.

<sup>(131)</sup> Contra: PIERANDREI, Inchiesta parlamentare, in « Nuovissimo Digesto italiano », Torino 1962, vol. VIII, pag. 519; PACELLI, op. cit., pagg. 33-34; FURLANI, op. cit., pagg. 65-68. Effettivamente l'art. 135 Reg. Camera dice che « le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta d'iniziativa parlamentare », e non che sono equiparate alle proposte di legge: da ciò il Furlani (richiamando anche una dichiarazione dell'on, Rattazzi nella seduta del 10 marzo 1871) deduce che gli articoli del Regolamento sulle proposte di legge d'iniziativa parlamentare non sono tassativamente e sempre applicabili alle proposte d'inchiesta, potendosi queste discutere ed approvare anche nei modi previsti per gli emendamenti, gli ordini del giorno, le mozioni. In questo senso è la prassi parlamentare francese, dove le inchieste furono quasi sempre approvate mediante semplici risoluzioni, talora votate lo stesso giorno della presentazione, senza preventivo esame degli Uffici e relazione della Commissione; ed anche la prassi del Parlamento italiano nel secolo scorso. La nostra recente prassi parlamentare è però nel senso di equiparare completamente le proposte di inchiesta parlamentare, ai fini procedurali, alle proposte di legge d'iniziativa parlamentare.

<sup>(132)</sup> Cfr. Muscarà, Manuale del deputato, cit., pag. 496.

<sup>(133)</sup> La possibilità di costituire Commissioni d'inchiesta da parte di una sola Camera suscitò varie obiezioni in seno all'Assemblea Costituente, che furono tuttavia superate facendo riferimento alla costante tradizione parlamentare italiana e al principio generale per cui gli strumenti di controllo politico del Parlamento sul Governo possono esaurirsi nell'ambito di una sola Assemblea, senza implicare il concorso di entrambe le Camere. V. Furlani, op. cit., pagg. 61-62.

<sup>(134)</sup> Cfr. VIRGA, Diritto costituzionale, Palermo 1955, pag. 243. Contra, nel senso di ritenere che anche in questo caso le Camere possano procedere con una « risoluzione bicamerale » avente carattere di atto complesso: Elia, Gli atti bicamerali non legislativi, cit., pagg. 428-429.

- sono nominate dalla Camera dopo che l'inchiesta è stata deliberata; ma la Camera può delegarne la nomina al Presidente (ed è questa la procedura normalmente adottata). In ogni caso, la composizione delle Commissioni d'inchiesta deve rispettare la proporzione dei Gruppi parlamentari (art. 82 Cost.; art. 136 Reg. Camera, 1° comma). Ovviamente, quando si tratti di Commissioni bicamerali la Camera nomina, con gli anzidetti criteri, soltanto i membri deputati;
- si costituiscono come le altre Commissioni (135), e procedono nelle indagini e negli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (art. 82 Cost.; art. 136 Reg. Camera, 3° comma) (136); possono trasferirsi o inviare loro componenti fuori della sede della Camera, su autorizzazione del Presidente della Camera (art. 137 Reg. Camera); debbono sospendere la propria attività e trasmettere gli atti alla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa quando questa comunichi loro di aver iniziato indagini per gli stessi fatti o per fatti connessi a quelli che formano oggetto dell'inchiesta (se poi il Parlamento in seduta comune delibera la messa in stato d'accusa, la Commissione d'inchiesta decade dal suo ufficio; negli altri casi riprende la sua attività, ma è vincolata ai fatti accertati e alle decisioni prese dalla Commissione inquirente o dal Parlamento) (art. 23 Reg. per i procedimenti d'accusa);
- restano in carica nonostante l'eventuale cessazione delle Camere che hanno deliberato l'inchiesta, e fino al termine stabilito dalla legge o dalla deliberazione istitutiva (137);
- concludono i loro lavori con una relazione alla Camera, sulla quale di norma si apre un dibattito in Assemblea plenaria. La relazione non determina immediate conseguenze giuridiche, ma può essere di grande importanza politica, può rimettere in discussione la stessa fiducia al Governo, può influire sulla futura legislazione, può determinare conseguenze in campo penale, ecc.

<sup>(135)</sup> Le funzioni di segreteria delle Commissioni d'inchiesta sono però affidate al Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari della Camera (art. 11 Reg. dei Servizi e del Personale).

<sup>(136)</sup> Prima che la materia fosse definitivamente regolata da queste disposizioni, il procedimento in seno alla Commissione d'inchiesta era oggetto di molte incertezze e dubbi, sia in sede teorica, sia in sede pratica. V. Mancini-Galeotti, op. cit., pag. 386 e segg.

<sup>(137)</sup> In questo senso: Falzone, La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano, in « Studi sulla Costituzione », vol. II, Milano 1958, pag. 454. Sui limiti temporali allo svolgimento dell'inchiesta, particolarmente per l'ipotesi di cessazione della Camera o delle Camere che l'hanno deliberata, v. Pacelli, op. cit., pagg. 60-64, con ampi richiami.

20. – La Commissione inquirente per i procedimenti di accusa (legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) è un organo bicamerale permanente cui è commesso l'esame preliminare dei rapporti, dei referti e delle denunce trasmessi dal Presidente della Camera e relativi a fatti previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, per riferirne al Parlamento in seduta comune, oppure, ricorrendone gli estremi, per adottare direttamente provvedimenti definitivi (dichiarazione di incompetenza, archiviazione, deliberazione di non doversi procedere). La sua attività è disciplinata dal Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, approvato dalla Camera nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato in quella del 20 luglio 1961.

Anche per questo organo faremo qui soltanto cenno ad alcune sue caratteristiche strutturali, rinviando per il resto alla parte di questo studio che si occupa specificamente dei procedimenti d'accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri (138).

La Camera, ogni volta che si rinnova, provvede all'elezione dei dieci deputati componenti la Commissione inquirente (i dieci membri senatori sono eletti dal Senato con analoghe modalità). Il Presidente della Camera, intesi i Presidenti dei Gruppi parlamentari e il Presidente del Senato, determina la ripartizione dei dieci seggi di commissario tra i Gruppi, in modo da rispettarne la proporzione; in conformità a tale ripartizione e su designazione dei Gruppi stessi, forma una lista di candidati, che la Camera vota a scrutinio segreto a norma dell'art. 98 Reg. Camera (il che vuol dire che ai deputati è dato soltanto approvare o respingere in blocco la lista proposta dal Presidente, ma non modificarne la composizione). Con le stesse modalità la Camera elegge dieci commissari supplenti (art. 2 Reg. per i procedimenti di accusa).

I commissari possono rifiutare la nomina, dandone comunicazione entro tre giorni al Presidente della Camera; ma, decorso tale termine, non possono dare le dimissioni (art. 3 Reg. per i procedimenti di accusa). L'ufficio di commissario è incompatibile con la carica di Presidente del Consiglio, di Ministro, di Sottosegretario di Stato o di Commissario del Governo.

I commissari non possono essere ricusati; hanno tuttavia facoltà di astenersi, con il consenso del Presidente della Camera, nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la ricusazione del giudice o quan-

<sup>(138)</sup> V. anche, in argomento, la pubblicazione: Le norme sul procedimento di accusa parlamentare, edita dal Segretariato generale della Camera, Roma 1967.

do esistano gravi ragioni di convenienza. Debbono in ogni caso astenersi i commissari che abbiano fatto parte del Governo nel periodo in cui si sono verificati i fatti per cui si procede (art. 4 Reg. per i procedimenti di accusa).

In tutti i casi di rifiuto della nomina, cessazione dall'ufficio, astensione o impedimento, i commissari effettivi sono sostituiti dai commissari supplenti appartenenti allo stesso Gruppo, secondo l'ordine di designazione da parte del Gruppo (art. 5 Reg. per i procedimenti di accusa).

La Commissione è convocata per la prima volta e ad ogni sua rinnovazione dal Presidente della Camera, sentito il Presidente del Senato, entro quindici giorni dall'elezione o dalla rinnovazione parziale; e procede alla sua costituzione con le regole previste per le Commissioni della Camera (art. 6 Reg. per i procedimenti di accusa).

Queste valgono anche a disciplinare la successiva attività della Commissione. Peraltro, per la validità delle sedute è necessaria la presenza della maggioranza dei commissari, i quali decidono a maggioranza dei presenti; non è ammessa l'astensione dal voto, e in caso di parità prevale il voto del Presidente (art. 7 Reg. per i procedimenti di accusa).

La Commissione ha sede presso la Camera dei deputati (art. 9 Reg. per i procedimenti di accusa); le spese per il suo funzionamento sono ripartite a metà tra le due Camere (art. 30 Reg. per i procedimenti di accusa). Vi è addetto un ufficio di segreteria composto di dipendenti della Camera (139) e del Senato, messi a disposizione dai rispettivi Presidenti, sentito il Presidente della Commissione; durante i lavori della Commissione e su richiesta del suo Presidente possono anche esservi chiamati magistrati, cancellieri o segretari degli uffici giudiziari (art. 8 Reg. per i procedimenti di accusa).

21. – Le Commissioni di vigilanza – che hanno, in genere, carattere bicamerale – sono costituite per scopi abbastanza eterogenei, ma riconducibili sempre alle funzioni di controllo del Parlamento sull'Amministrazione.

Una importanza sempre crescente ha assunto, fra esse, la « Commissione di vigilanza sulle radiodiffusioni » (decreto legislativo del Capo

<sup>(139)</sup> I dipendenti della Camera addetti alla segreteria della Commissione inquirente fanno capo al Servizio prerogative e immunità (art 8 Reg. dei Servizi e del Personale).

provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428; legge 23 agosto 1949, n. 681), che è composta da 15 deputati e 15 senatori, eletti dalle rispettive Camere. La generale diffusione delle trasmissioni radiotelevisive, la loro influenza sull'opinione pubblica, i delicati problemi inerenti alla disciplina dei programmi aventi direttamente o indirettamente carattere politico, hanno fatto di quest'organo un ganglio nevralgico dell'attività politica, sede di accesi dibattiti e strumento per l'esercizio di una funzione parlamentare di controllo di notevole rilievo (140).

Compito della Commissione è quello di controllare l'uso che la società concessionaria RAI-TV fa dei mezzi di diffusione radiotelevisivi e di garantirne l'obiettività informativa, in modo da evitare le deformazioni dei fatti e la diffusione di notizie false o di interpretazioni tendenziose. Allo scopo la Commissione – ai sensi dell'art. 7 delle norme sul suo funzionamento, emanate giusta delega dei Presidenti delle Camere contenuta nell'art. 14 del decreto legislativo 3 aprile 1947, n. 428 – riceve tutti i programmi e i testi delle trasmissioni radiotelevisive; e rimette al Governo le proprie delibere, che debbono ritenersi vincolanti. Il Presidente del Consiglio, informato il Ministro delle poste e telecomunicazioni (cui compete la vigilanza sulla RAI-TV in sede amministrativa), deve impartire al Presidente della RAI-TV le disposizioni per curarne l'osservanza.

La Commissione è inoltre chiamata ad esprimere il suo parere qualora il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle poste e telecomunicazioni, intenda procedere alla revoca della concessione alla RAI-TV, ove questo ente sia recidivo in gravi inadempienze riguardanti gli aspetti politici delle trasmissioni (art. 17 del decreto legislativo 3 aprile 1947, n. 428).

Esistono poi alcune Commissioni a carattere misto (composte cioè di deputati, senatori e membri esterni) per la vigilanza « sulla Cassa depositi e prestiti e sugli istituti di previdenza » (testo unico 2 gennaio 1913, n. 453), « sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca » (testo unico 28 aprile 1910, n. 204, modificato dal decreto luogotenenziale 31 dicembre 1915, n. 1928), « sull'amministrazione del debito pubblico » (testo unico 14 febbraio 1963, n. 1343). Di ognuna di queste Commissioni fanno parte tre deputati e tre senatori, che vengono

<sup>(140)</sup> Le funzioni di segreteria per questa Commissione sono svolte dal Servizio prerogative e immunità della Camera (art. 8 Reg. dei Servizi e del Personale); per le altre Commissioni di vigilanza, dal Servizio Commissioni parlamentari (art. 10 Reg. dei Servizi e del Personale).

eletti annualmente dalle rispettive Camere. I membri eletti dalla Camera dei deputati sono designati con il sistema del voto limitato previsto dall'art. 9 Reg. Camera: ogni deputato vota per due nomi e sono eletti i tre che ottengono il maggior numero di voti, purché raggiungano l'ottavo dei votanti; per quelli che non abbiano raggiunto questo quorum, si procede al ballottaggio.

I commissari presentano alle Camere una relazione annuale, che viene depositata nelle rispettive Segreterie a disposizione dei deputati e dei senatori.

22. – In occasione dell'approvazione di alcune leggi di delegazione al Governo, è invalso l'uso di istituire Commissioni bicamerali consultive, designate dai Presidenti delle due Camere, per il parere al Governo sulle norme delegate. In tal modo il Parlamento, oltre ad indicare al Governo i principi e i criteri direttivi per le leggi delegate (art. 76 Cost.), non rinuncia a partecipare anche all'opera di concreta elaborazione delle relative norme, sia pure attraverso una speciale Commissione che affianca l'opera del Governo in veste soltanto consultiva. Il Governo deve sottoporre a queste Commissioni i progetti articolati delle leggi delegate; e dell'avvenuta consultazione si dà atto nel preambolo del decreto di approvazione del Presidente della Repubblica.

Il Governo non è obbligato ad uniformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari consultive, ma non può certo trascurarli, anche perché emanano dalla fonte stessa che gli ha delegato nel caso concreto il potere legislativo. Pertanto, questo sistema tende a diventare un sistema atipico di legislazione mista, che finisce per essere elaborata in collaborazione tra il Parlamento e il Governo (141).

Alla fine della quarta legislatura esistevano Commissioni parlamentari per il parere al Governo sulle norme delegate « in materia di nuova tariffa generale dei dazi doganali » (legge 24 dicembre 1949, n. 993, e successive proroghe e modificazioni); « in materia di acquedotti » (legge 4 febbraio 1963, n. 129, e successiva proroga); « sulla riforma e il miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale » (legge 21 luglio 1965, n. 903); « sulle norme dirette ad attuare il coordinamento degli interventi in materia di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo » (legge 23 dicembre 1966, n. 1142; legge 27 luglio 1967, n. 632).

<sup>(141)</sup> V. in argomento Balboni-Acqua, Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega, in « Giurisprudenza Costituzionale », 1964, pag. 909.

L'attività di queste Commissioni si esaurisce, di regola, quando siano emanate le norme delegate sulle quali debbono rendere il parere e in funzione delle quali sono state istituite.

Altre Commissioni consultive sono state istituite per legge anche in ordine a materie di stretta competenza dell'esecutivo, sulle quali si ritiene che il Parlamento possa essere utilmente consultato: di questo tipo è, per esempio, la « Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle direttive e sui criteri di ripartizione degli stanziamenti previsti per le iniziative di interesse turistico ed alberghiero » (legge 15 febbraio 1962, n. 68) (142).

Un particolare tipo di Commissione consultiva è la « Commissione parlamentare per le questioni regionali » (art. 126 Cost., 4º comma; legge 10 febbraio 1953, n. 62), che è composta da quindici deputati e quindici senatori designati dalle Camere con criteri di proporzionalità, e rimane in carica per la durata della legislatura. Questa Commissione deve essere sentita quando si intenda procedere allo scioglimento di un Consiglio regionale; ed ha anche funzioni di proposta in ordine alla nomina dei tre Commissari di cui all'art. 126 Cost., ultimo comma, qualora si addivenga allo scioglimento, nonché su altre questioni di interesse regionale.

## LE GIUNTE.

23. – Nell'uso parlamentare italiano il termine di « Giunta » – tradizionalmente riservato ad alcuni organi tra i più antichi e importanti della Camera – è stato tuttavia lungamente considerato come sinonimo del termine « Commissione », e con esso fungibile. In seguito alla riforma regolamentare del 1920, che istituì il sistema delle Commissioni permanenti, il termine di « Giunta » è venuto però assumendo un significato più differenziato, passando ad indicare quegli organi collegiali permanenti della Camera che, a differenza delle Commissioni, non sono istituzionalmente investiti di funzioni legislative o di controllo politico, ma di funzioni tecnico-giuridiche, per l'interpretazione e la modificazione delle norme regolamentari (Giunta per il Regolamento), per la verificazione delle elezioni e della legittima composizione della Camera (Giunta per le elezioni), per la difesa del mandato parlamentare da ingiuste minacce esterne (Giunta per le autorizzazioni a procedere).

Proprio per questo loro carattere tecnico-giuridico, le Giunte sfuggono al procedimento di designazione da parte dei Gruppi, con il quale

<sup>(142)</sup> Le funzioni di segreteria delle Commissioni consultive sono esercitate dal Servizio Commissioni parlamentari (art. 10 Reg. dei Servizi e del Personale).

si provvede alla composizione delle Commissioni permanenti; ma sono direttamente nominate dal Presidente della Camera, che in questo caso – a garanzia della massima imparzialità di tali organi – non è neppure vincolato al rispetto della proporzione tra i Gruppi esistenti in Assemblea. Naturalmente, il Presidente della Camera tiene conto, in pratica, di tale proporzione, seppure in modo non rigoroso; ed anche di eventuali designazioni ufficiose da parte dei Gruppi. Tuttavia, dal punto di vista regolamentare il suo potere di nomina è qui vincolato soltanto per il numero dei deputati da nominare, ed è per il resto assolutamente discrezionale.

Un altro tratto distintivo delle Giunte rispetto alle Commissioni permanenti è che le prime non si rinnovano ogni biennio come le seconde, ma sono nominate dal Presidente della Camera, nella seduta successiva a quella della sua elezione (143), per la durata dell'intera legislatura.

La pubblicità dei lavori delle Giunte è assicurata dal *Bollettino* delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, pubblicato a cura del Segretariato generale della Camera, che ne riporta in sintesi le discussioni e le deliberazioni (art. 41 Reg. Camera).

24. – Nel 1886 la Camera istituì una Commissione permanente, « che studi e riferisca » (così ne definì i compiti il relatore on. Cuccia), « man mano che se ne avvertirà il bisogno, le singole massime che gioverà introdurre nel nostro Regolamento ».

In precedenza, le modificazioni regolamentari erano affidate a Commissioni temporanee costituite ad hoc, che difficilmente pervenivano a concreti risultati. L'istituzione della « Giunta permanente per il Regolamento interno della Camera » portò invece quasi immediatamente alle grandi riforme Bonghi, che costituiscono ancora il nucleo essenziale di molte parti del Regolamento vigente.

Attualmente la Giunta per il Regolamento è composta di 12 membri, nominati dal Presidente della Camera nel modo che abbiamo visto, ed è da lui stesso presieduta (a differenza delle altre Giunte, che eleggono un Presidente tra i propri componenti). Non è prevista la nomina di Vicepresidenti o di Segretari. I verbali delle sedute sono redatti dal Segretario generale della Camera (art. 4 Reg. dei Servizi e del Personale).

<sup>(143)</sup> Nonostante tale disposizione, sancita dall'art. 8 Reg. Camera, per la IV legislatura il Presidente della Camera on. Leone ha proceduto alla nomina dei componenti delle Giunte nello stesso giorno della sua elezione (Cfr. Atti parlamentari della Camera dei deputati, IV legislatura, pag. 11). Quello della « seduta successiva » va pertanto inteso come un termine massimo.

La Giunta ha una competenza generalissima su tutte le questioni che direttamente o indirettamente riguardino l'applicazione, l'interpretazione o la modifica del Regolamento della Camera. Comunque, nell'ambito di questa competenza le sue funzioni tipiche possono così precisarsi:

- a) una funzione di iniziativa, potendo essa proporre autonomamente all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie (art. 15 Reg. Camera, 1° comma);
- b) una funzione referente, consistente nell'esame preliminare delle proposte di modificazioni e aggiunte al Regolamento presentate da deputati (art. 15 Reg. Camera, 3º comma) (144);
- c) una funzione consultiva, potendo essa emettere pareri sull'interpretazione del Regolamento, ma soltanto su richiesta del Presidente (in genere ciò avviene per questioni o per incidenti procedurali di particolare rilievo);
- d) una funzione arbitrale, per l'esame e la decisione in prima istanza di conflitti di competenza tra due o più Commissioni permanenti: in questa ipotesi, come abbiamo già visto, se una Commissione non si acqueti alla soluzione fissata dalla Giunta, la questione è sottoposta all'Assemblea, che decide per alzata e seduta, uditi i Presidenti delle Commissioni, non più di due membri per ciascuna Commissione, uno a favore e uno contro, e non più di quattro deputati, due a favore e due contro (artt. 15, 3º comma, e 37, 4º comma Reg. Camera).

Quando la Giunta, di propria iniziativa o riferendo su proposte di iniziativa parlamentare, sottoponga all'Assemblea modificazioni o aggiunte al Regolamento, queste dovranno essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedano il Presidente di un Gruppo parlamentare o dieci deputati (art. 15 Reg. Camera, 2° comma) (145).

<sup>(144)</sup> Prima ancora dell'istituzione delle Commissioni permanenti, l'esame di tali proposte seguiva questo iter particolare, sottratto anche al sistema delle « tre letture ». (145) Questa disposizione, proposta dalla Giunta per il Regolamento e approvata dall'Assemblea nel 1950, è valsa a dirimere una complessa questione interpretativa sulla portata dell'art. 64 Cost., secondo cui « ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti »: norma che per taluni sarebbe applicabile soltanto alla votazione complessiva di un intero Regolamento, secondo altri anche alle singole modifiche successive. La disposizione del secondo comma dell'art. 15 Reg. Camera tutela i diritti delle minoranze, che possono sempre chiedere e ottenere, anche per singole modificazioni, che la votazione si svolga con la particolare maggioranza prevista dalla Costituzione; ma consente anche di evitare aggravamenti procedurali per modifiche di piccolo conto o di significato prevalentemente tecnico. Sulla costituzionalità dell'art. 15 Reg. Camera la dottrina ha tuttavia sollevato qualche dubbio. V. in argomento: Tosi, Modificazioni tacite della Costituzione, cit., pagg. 77-79, con richiami; Longi-Stramacci, Il regolamento della Camera dei deputati, cit., pagg. 35-36.

25. — La Giunta delle elezioni fu istituita nel 1868, e rappresentò per quell'epoca una grossa novità, sia perché era la prima Commissione di diretta nomina presidenziale, sia perché sottraeva tutta la materia della verifica dei poteri al complesso e spesso caotico procedimento negli Uffici (che provocava lunghi ritardi nella convalida dei deputati, da cui dipendeva allora anche la costituzione dell'Ufficio di Presidenza definitivo e l'inizio della normale attività parlamentare), attribuendola invece ad un organo apposito ed autonomo, e immettendo immediatamente i deputati nell'esercizio delle loro funzioni, anche se non convalidati, salvo le successive contestazioni. Il sistema allora adottato si ispirava al modello inglese del tempo, cioè alla Giunta permanente dei Comuni, che aveva carattere giurisdizionale e le cui decisioni erano inappellabili; ma non lo seguì completamente (come aveva proposto inizialmente la Commissione Massari, cui si deve l'iniziativa dell'istituzione di questa Giunta). L'Assemblea, infatti, non rinunciò ad esprimere il giudizio finale sulle elezioni contestate (146).

L'attuale Costituzione ha confermato all'art. 66 l'esclusiva competenza delle Camere a giudicare sulla validità dei titoli di ammissione dei propri componenti (regolarità delle operazioni elettorali, numero sufficiente di voti validi, possesso dei requisiti di eleggibilità) e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (cioè sulla permanenza dei requisiti che il deputato deve possedere per non decadere dal mandato). Questa attività autonoma di controllo, che fu gelosa ed originaria prerogativa di sovranità delle antiche assemblee parlamentari (cosiddetto « giudizio dei pari »), nel decorso del tempo e in conseguenza di inconvenienti ed abusi è venuta meno in alcuni paesi, con il trasferimento della relativa competenza ad organi esterni, in via esclusiva (alla magistratura ordinaria, in Gran Bretagna; al Consiglio Costituzionale, nella V Repubblica francese) o in via di appello contro le decisioni dell'Assemblea (così in Germania si può ricorrere alla Corte Costituzionale federale contro le decisioni del Bundestag in questa materia). Anche in Italia in sede di Assemblea Costituente erano state avanzate diverse proposte per attribuire questa funzione ad organi esterni, come la Suprema Corte di Cassazione o uno speciale « Tribunale elettorale » composto di magistrati e di membri delle due Camere: ciò nel timore che nei procedimenti di convalida le Camere potessero procedere con criteri politici, magari a danno dei diritti delle minoranze. Questo pericolo, per

<sup>(146)</sup> V. Longi-Stramacci, Il Regolamento della Camera dei deputati, cit., pag. 39 e segg.

altro, non si è mai concretamente manifestato nella tradizione parlamentare italiana. Il legislatore costituente, comunque, preferì conservare alle Assemblee parlamentari l'esclusivo giudizio sulla legalità della nomina dei propri membri (147).

Come organo della Camera per la concreta esplicazione di questa funzione fu conservata la Giunta delle elezioni (148), dove il procedimento di verifica dei poteri e di esame delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità è tradizionalmente caratterizzato dalla massima serenità ed obiettività.

La Giunta delle elezioni è attualmente disciplinata da un Regolamento interno, da essa approvato il 12 dicembre 1962; ed è composta di 30 membri, nominati dal Presidente della Camera dopo la sua elezione nei modi già visti. I deputati scelti dal Presidente non possono rifiutare la nomina né dare le dimissioni; quand'anche le diano, il Presidente non le comunica alla Camera. Il Presidente può però rinnovare la Giunta ove questa non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente effettuata, o non sia possibile raccogliere durante lo stesso tempo il numero legale (art. 16 Reg. Camera): numero legale che, per la validità delle riunioni della Giunta, è di 12 membri (art. 19 Reg. Camera; art. 2 Reg. Giunta delle elezioni).

La Giunta si riunisce entro 24 ore dalla nomina, per invito del Presidente della Camera, sotto la presidenza provvisoria del membro con maggiore anzianità di deputazione, o, in caso di parità, del maggiore di età. Essa procede immediatamente alla propria costituzione, eleggendo tra i suoi componenti un Presidente, un Vicepresidente e tre Segretari (149). Per queste elezioni vigono particolari norme (art. 1 Reg. Giunta delle elezioni), giustificate evidentemente dalla particolare delicatezza politica delle funzioni che la Giunta è chiamata ad adempiere:

a) per l'elezione del Presidente: viene eletto chi riporti la maggioranza assoluta dei voti; se nessuno la riporti, si procede a votazione di ballottaggio tra i due che abbiano riportato il maggior numero dei

<sup>(147)</sup> Cfr. Falzone-Palermo-Cosentino, op. cit., pag. 120; Mohrhoff, Trattato, cit., pagg. 102-113.

<sup>(148)</sup> Il sistema italiano è simile a quello vigente negli Stati Uniti, dove la Camera dei Rappresentanti è esclusivo giudice delle elezioni, dei poteri e delle qualifiche dei propri componenti, ed istruisce tutte le questioni riguardanti le elezioni attraverso il Committee on House Administration, che riferisce all'Assemblea (Cfr. Le norme sulla verifica dei poteri in Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Francia, Germania federale, pubblicato dal Segretariato generale della Camera dei deputati, 1966, pag 6)

<sup>(149)</sup> Le funzioni di segreteria della Giunta delle elezioni sono esercitate dal Servizio prerogative e immunità della Camera.

voti: in caso di parità di voti, è proclamato o entra in ballottaggio il più anziano di deputazione, e, tra egualmente anziani, il maggiore per età;

- b) per l'elezione dei due Vicepresidenti: ogni membro della Giunta vota per un solo nome, e sono proclamati eletti i due che abbiano riportato il maggior numero di voti, superiore comunque al quarto dei votanti; in mancanza di tale numero, si procede al ballottaggio, con le stesse norme fissate per l'elezione del Presidente per le ipotesi di parità;
- c) per l'elezione dei tre Segretari: ogni membro della Giunta vota per due nomi, e sono proclamati eletti i tre che riportino il maggior numero di voti, superiore comunque al quarto dei votanti; in mancanza di tale numero, si procede nel modo stabilito per i Vicepresidenti.

Per i singoli procedimenti la Giunta può anche nominare nel suo seno un Comitato inquirente composto di 3 membri, con facoltà di trasferirsi sui luoghi e di svolgere tutte le indagini necessarie per la soluzione del caso (art. 21 Reg. Camera).

Quanto ai profili funzionali dell'attività della Giunta delle elezioni, rinviamo alla parte di questo stesso studio che si occupa specificamente della verificazione dei poteri.

26. – La « Giunta per l'esame delle autorizzazioni a procedere in giudizio » è, tra le Giunte permanenti della Camera, quella di più recente istituzione (1951). In precedenza, nonostante che un organo del genere fosse stato ripetutamente proposto (nel 1903 dall'on. Sinibaldi; nel 1907 dall'on. Montagna; nel 1922 dall'on. Meda), per il parere contrario delle Giunte per il Regolamento del tempo non se ne era fatto nulla, e la materia delle autorizzazioni a procedere era rimasta affidata, prima agli Uffici, poi, dopo l'istituzione delle Commissioni permanenti, alla Commissione giustizia, che aveva creato allo scopo una apposita Sottocommissione (150).

La Giunta è chiamata ad esercitare le funzioni connesse alla attuazione dell'art. 68 Cost., che, confermando il tradizionale principio dell'immunità parlamentare già riconosciuto dall'art. 46 dello Statuto albertino, stabilisce che « senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del

<sup>(150)</sup> Un sistema analogo vige tuttora al Senato.

Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile ». Fine essenziale di questa disposizione costituzionale, com'è noto, è quello di impedire che un membro del Parlamento sia sottratto all'esercizio del suo mandato e ristretto in carcere, o altrimenti perseguito o limitato nella sua libertà, senza che la Camera ne sia stata previamente avvertita e abbia potuto valutare la congruità dei motivi che giustifichino tali atti, e soprattutto abbia potuto considerare se non si riscontrino in essi gli estremi della persecuzione o dell'intimidazione politica.

Allo stesso scopo il primo comma del ricordato art. 68 Cost. stabilisce che « i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni »: in questo caso l'immunità non funziona soltanto da limite processuale, ma anche da limite sostanziale, nel senso che gli eventuali atti che eccedano il corretto esercizio del mandato parlamentare – ove non costituiscano più gravi reati (151) – non possono essere perseguiti se non in sede disciplinare interna, sulla base dei poteri conferiti dal Regolamento al Presidente e all'Ufficio di Presidenza per assicurare il corretto svolgimento dei lavori della Camera.

Il principio dell'immunità parlamentare, per entrambi questi profili, ma soprattutto per il primo, che secondo taluni sembra stabilire in pratica una sorta di franchigia penale per i parlamentari, è stato in passato ed è attualmente oggetto di molte critiche e discussioni. A proposito di queste, come a proposito dei profili funzionali della Giunta per le autorizzazioni a procedere, rinviamo ad altra parte di questo studio, e precisamente a quella riguardante lo stato giuridico dei parlamentari.

Ricorderemo qui soltanto che la Giunta si compone di 21 membri, nominati dal Presidente della Camera dopo la sua elezione nei modi già visti; che le sue funzioni sono esclusivamente referenti, spettando comunque alla Camera la deliberazione definitiva sulla concessione o meno dell'autorizzazione a procedere; e che per la sua costituzione e il suo funzionamento valgono le norme previste in via generale per le Commissioni della Camera. La Giunta, pertanto, procede nella sua prima riunione, convocata dal Presidente della Camera, all'elezione di un Presidente, due Vicepresidenti e due Segretari e continua poi i suoi lavori secondo le norme che regolano il funzionamento delle Commissioni, in quanto applicabili (152).

<sup>(151)</sup> V. in argomento Longi-Stramacci, Il Regolamento della Camera, cit., pagg. 98-99.

<sup>(152)</sup> Anche le funzioni di segreteria della Giunta per le autorizzazioni a procedere sono attribuite al Servizio prerogative e immunità della Camera.

Alla Giunta è anche deferito l'esame delle autorizzazioni a procedere in giudizio contro i privati cittadini imputati del reato di pubblico vilipendio delle Assemblee parlamentari o di una di esse (artt. 290 e 313, 3º comma, del codice penale) (153).

L'autorizzazione a procedere è richiesta dal pubblico ministero dell'organo giurisdizionale competente, tramite il Ministro di grazia e giustizia, secondo le norme dell'art. 15 del codice di procedura penale; e, una volta concessa, non può essere revocata.

[GIAN FRANCO CIAURRO]

<sup>(153)</sup> Non è invece necessaria l'autorizzazione a procedere per altri due reati egualmente connessi all'attività delle Camere: il reato di oltraggio previsto e punito dall'art. 342 del codice penale (oltraggio a un Corpo politico o ad una rappresentanza di esso) e menzionato anche dall'art. 64 Reg. Camera (« In caso di oltraggio fatto alla Camera o a qualunque dei suoi membri, il colpevole sarà immediatamente arrestato e tradotto davanti all'autorità competente »); e il reato di attentato alle Assemblee legislative o ad una di esse, previsto e punito dall'art. 289 del codice penale, e consistente in un fatto diretto ad impedire alle Camere, in tutto o in parte, ed anche temporaneamente, l'esercizio delle loro funzioni.

