Aspetti comparativi dell'attività delle Commissioni nel Parlamento italiano e nel Parlamento europeo

di Guido Letta *

1. Considerazioni introduttive. - 2. Struttura e attribuzioni delle Commissioni europee. - 3. L'attività delle Commissioni. Profili comparativi: la sede referente. - 4. *Segue*: la sede consultiva. - 5. *Segue*: la sede deliberante. - 6. *Segue*: la sede « politica ». - 7. *Segue*: la pubblicità dei lavori.

1. — In un suo scritto degli anni '60 [1], Leopoldo Elia ebbe a trovare una formula, oggi divenuta celebre, per identificare uno degli aspetti peculiari dell'attività del Parlamento moderno: l'esser cioè il Parlamento attuale caratterizzato dal lavoro in Commissione che si affianca al più tradizionale « Parlamento in assemblea ». Questo *slogan,* assai significativo per il Parlamento nazionale, sta assumendo una originale riferibilità anche per il Parlamento europeo ove l'attività delle Commissioni — inizialmente poco conosciuta — ha un rilievo sempre maggiore: ciò anche alla luce del nuovo regolamento del marzo 1981 che, nel capitolo XII, disciplina l'attività delle Commissioni parlamentari alla stregua delle esperienze compiute dai Parlamenti dei dieci Paesi membri in un'angolazione decisamente moderna e funzionale del loro operare. Oggetto del presente scritto sono alcune riflessioni circa gli aspetti comparativi dell'attività delle Commissioni presso il nostro Parlamento e presso l'Assemblea europea nell'ottica delle tanto richieste riforme regolamentari e, più in generale, istituzionali che al modello europeo dovranno prestare la necessaria attenzione rappresentando quest'ultimo — specie sotto il profilo parlamentare —, un esempio di sintesi delle differenti esperienze comunitarie.

Come è noto, il Parlamento europeo non è un'Assemblea a carattere legislativo nel senso stretto del termine, spettando tale potere al Consiglio dei Ministri delle Comunità europee che può emanare regolamenti direttamente e automaticamente vincolanti per gli Stati mem-

* Guido Letta è Consigliere della Camera dei deputati.

bri. I trattati istitutivi delle tre Comunità (articoli 20 e 22 CECA, articolo 137 CEE e articolo 127 EURATOM) stabiliscono che il Parlamento europeo esercita « poteri deliberativi » e « poteri di controllo » [2]. I « poteri deliberativi » si concretizzano per lo più in pareri sulle proposte della Commissione delle Comunità europee generalmente rivolti al Consiglio dei Ministri CEE. Non si tratta quindi, formalmente, di poteri legislativi, ma la prassi ha consentito e consente una interpretazione assai ampia e comunque tale da permettere procedure di co-decisione, di concertazione, di emendamento, di iniziativa legislativa grazie alle quali il Parlamento partecipa concretamente e realmente alla formazione degli atti (legislativi e non) comunitari. I « poteri di controllo » possono riferirsi a qualsiasi atto comunitario (ad eccezione delle decisioni della Corte di giustizia europea) o anche a qualsiasi atto che riguardi direttamente o indirettamente la Comunità (anche se in questo caso il controllo ha quasi sempre valore morale e genericamente politico). Infine, si è soliti parlare di « poteri non convenzionali » con riferimento al potere organizzativo e al potere regolamentare, avendo il Parlamento europeo fissato autonomamente il proprio regolamento interno e quindi l'organizzazione delle proprie strutture e dei propri lavori.

Come si vede, dunque, pur non essendo i poteri del Parlamento europeo strettamente legislativi, esso esercita un'attività di sindacato ispettivo, di autoregolamentazione e di partecipazione alla formazione degli atti legislativi comunitari che consente numerose analogie con l'attività del Parlamento nazionale e, in particolare, con quella delle Commissioni parlamentari in cui ovviamente si riflettono i predetti caratteri.

In base a quanto detto, la competenza delle Commissioni parlamentari europee si concretizza essenzialmente in attività in sede referente (per l'elaborazione di relazioni su proposte di risoluzioni); in sede consultiva (per l'espressione del parere di competenza ad altre Commissioni); in sede politica (*hearings*, audizioni, viaggi di studio). Accanto alle tre predette sedi, il nuovo regolamento del Parlamento europeo ha previsto, all'articolo 33, la possibilità di delega da parte dell'Assemblea ad una Commissione del potere deliberante e, quindi, si può cominciare a parlare anche per le Commissioni europee di sede deliberante in analogia con quelle italiane.

2. — L'articolo 91 del Regolamento del Parlamento europeo prevede la possibilità che l'Assemblea costituisca commissioni permanenti o

temporanee, generali o speciali, fissandone le loro attribuzioni. A prima vista, potrebbe risultare una divergenza con i nostri regolamenti parlamentari che fissano specificamente il numero delle Commissioni permanenti (rispettivamente 14 per la Camera e 12 per il Senato): ciò, all'atto pratico, non è di particolare rilievo in quanto — ormai da parecchi anni — le Commissioni europee, ad ogni inizio di legi- attuale, le seguenti: Politica, Agricoltura - Pesca e Alimentazione, per i Bilanci, Economica e Monetaria, Energia e Ricerca, Relazioni Esterne, Giuridica, Affari sociali e Occupazione, Politica regionale e Assetto territoriale, Trasporti, Ambiente - Sanità pubblica e Tutela dei consumatori, Gioventù - Cultura e Sport, Sviluppo per la Cooperazione, Controllo di bilancio, per gli Affari istituzionali, per il Regolamento e le Petizioni, per la Verifica dei poteri. Da notare, infine, come esista anche una Commissione « per i diritti della donna » che costituiva, nella precedente legislatura, una commissione speciale e temporanea denominata Commissione « sulla condizione della donna in Europa ».

Prescindendo dalle diversità di terminologia, si può, dunque, rilevare come le commissioni europee ricalchino, grosso modo, le competenze di quelle del nostro Parlamento: di rilievo risulta, in particolare, la citata Commissione istituzionale [3] per la quale non può non scorgersi l'affinità con quanto stabilito dalle mozioni [4] approvate sia alla Camera che al Senato per l'istituzione, anche nel nostro Parlamento, di una commissione bicamerale appunto per la riforma delle istituzioni. Compito precipuo della Commissione istituzionale europea è quello di elaborare proposte per modificare i Trattati istitutivi delle Comunità europee al fine di favorire lo sviluppo più rapido ed equilibrato dell'Unione europea: a tale scopo, essa dovrebbe predisporre una serie di proposte di risoluzioni da sottoporre all'Assemblea europea la quale le trasmetterebbe, per il dovuto seguito, ai dieci Parlamenti nazionali. In questo modo, i Parlamenti della Comunità avrebbero un ruolo determinante nel progredire dell'Unione europea, « aggirando » — per così dire — le resistenze in materia del Consiglio dei Ministri della CEE (ovverosia dei vari Governi nazionali): evidente, in tal senso, l'affinità con l'attività della Commissione istituzionale creata nel Parlamento italiano che proprio al contesto comunitario ha dovuto riferirsi per molte delle sue proposizioni. È, quindi, indispensabile che anche con la Commissione istituzionale europea il Parlamento italiano appronti stretti rapporti di reciproca informazione e scambio di iniziative, sia a livello di parlamentari (europei e nazionali) che di *staffs* amministrativi di supporto. Il predetto raccordo consentirebbe, da un lato,

al Parlamento nazionale di assumere una posizione ben precisa e caratterizzante per lo sviluppo della Comunità europea e, dall'altro, al Parlamento europeo faciliterebbe la sua caratteristica azione di « sintesi » delle varie tendenze individuali oltreché di superamento delle peculiarità nazionali, con l'assunzione — per la prima volta — di un effettivo ruolo di centro dinamico e propulsore per lo sviluppo comunitario.

Sempre in tema di attribuzioni delle commissioni parlamentari, va sottolineato come l'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo abbia presentato, in data 28 febbraio 1983, una proposta di risoluzione [5] tendente a fissare con esattezza le competenze delle singole commissioni: ciò, al fine di evitare la possibilità di conflitti di competenza, fattisi vieppiù numerosi in questi ultimi anni; secondo le proposte dell'Ufficio di presidenza ampliato, la predetta risoluzione — una volta approvata dall'Assemblea — dovrebbe divenire un vero e proprio « allegato » al Regolamento europeo. Anche sotto questo profilo, è utile il riferimento ai nostri regolamenti parlamentari i quali in realtà (articolo 22 Regolamento Camera; articolo 22 Regolamento Senato) si limitano a « elencare » le Commissioni fissandone per ciò stesso il loro oggetto [6].

Per quanto concerne la elezione dei membri delle commissioni, essa ha luogo nel corso della prima tornata del Parlamento neo-eletto e, di nuovo, dopo due anni e mezzo. Le candidature sono indirizzate all'Ufficio di Presidenza, il quale presenta all'Assemblea europea proposte che tengano conto di una rappresentanza equa degli Stati membri e delle differenti tendenze politiche. Sulle proposte dell'Ufficio di Presidenza possono essere presentati emendamenti da almeno dieci deputati: in particolare, l'Assemblea (ed è uno dei rari casi in cui ciò avviene in sede comunitaria) si pronuncia mediante scrutinio segreto. La divergenza col nostro Parlamento è che, da noi, non sussiste una precisa delibera dell'Assemblea (sia alla Camera che al Senato) sulla composizione delle commissioni, come pure le commissioni europee sono rinnovate solo una volta in corso di legislatura e questa pare soluzione più accorta di quella prevista dal Regolamento della Camera (articolo 20) che stabilisce il rinnovo ogni due anni avendosi così, per una durata normale di legislatura, ben tre mutamenti con conseguenti possibili cambi di parte dei Commissari, Presidenti e Uffici di presidenza non sempre propriamente giovevoli per il buon andamento dei lavori. Ma, sotto questo profilo, la disposizione più significativa del Regolamento europeo è la previsione (articolo 93) dei cosiddetti « sostituti permanenti ». Al Parlamento europeo è, infatti, facoltà dei gruppi poli-

tici di designare per ciascuna commissione un numero di sostituti permanenti pari al numero dei membri titolari che rappresentano i gruppi in seno alla commissione stessa. I sostituti permanenti hanno diritto di partecipare alle riunioni della commissione, a prendervi la parola e, solo in caso di assenza del membro titolare, a partecipare alle votazioni. Una norma analoga è auspicabile anche per il Parlamento italiano ove è noto come i membri di una commissione siano, in realtà, membri anche di altre commissioni permanenti, di giunte, di collegi vari, di commissioni d'inchiesta, di commissioni bicamerali, ecc.: da ciò, soprattutto per i gruppi minori, la frequente impossibilità di assistere alle riunioni delle commissioni d'appartenenza e conseguente assenza nelle votazioni. Riducendo il numero dei membri effettivi delle nostre commissioni (nel rispetto della proporzionalità tra i gruppi) ed introducendo anche da noi la figura dei sostituti permanenti, si darebbe modo ai deputati di partecipare con maggiore assiduità alle riunioni delle commissioni, evitando che spesso iniziative o proposte (non solo di maggioranza, ma anche di minoranza) siano respinte non essendo in grado i deputati interessati di partecipare alle votazioni perché assorbiti da altri concomitanti impegni parlamentari: con ciò si eviterebbe, tra l'altro, di parlare di un malinteso e spesso demagogico « assenteismo » parlamentare in commissione e si darebbe, anche di fronte all'opinione pubblica, un'immagine più veritiera dell'attività parlamentare.

Ancora dal punto di vista strutturale, occorre infine rilevare come, ai sensi dell'articolo 98 del Regolamento del Parlamento europeo, ogni commissione elegga il proprio Ufficio di Presidenza con voto a scrutinio segreto senza discussione: la disposizione è simile a quella dei nostri regolamenti parlamentari (articolo 20 Regolamento Camera; articolo 27 Regolamento Senato) ove pure ha luogo una votazione segreta per schede senza alcun dibattito. Non esiste, invece, la figura dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi che è tipica dell'attività delle nostre commissioni parlamentari; il cosiddetto « Ufficio ampliato » (articoli 23-25 del Regolamento europeo) è previsto solo per l'Ufficio di presidenza del Parlamento: ciò è dovuto anche al fatto che, contrariamente a quanto avviene nel nostro Parlamento, il calendario dei lavori delle commissioni (stante anche il differente sistema di programmazione per tornate e sessioni) è determinato dalla Assemblea. Tale differenza è comunque meno rilevante di quanto possa apparire a prima vista, attesa la possibilità — nel Parlamento italiano — della Conferenza dei Presidenti di gruppo di « costringere », per così dire, ad un certo calendario dei lavori le commissioni compe-

tenti per materia, inserendo all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea determinati provvedimenti ad esse assegnati. Da sottolineare, infine, che l'Ufficio di Presidenza delle commissioni europee è composto da un Presidente e da un numero massimo di tre Vicepresidenti: a differenza del Parlamento nazionale — in caso di assenza del Presidente e dei Vicepresidenti —, la commissione può, per prassi, proseguire ugualmente i propri lavori sotto la presidenza del Commissario decano per età.

3. — Nel paragrafo 1 si sono analizzati i cosiddetti « poteri » del Parlamento europeo in relazione ai quali si sviluppa l'attività delle commissioni: per comodità sistematica, tale attività verrà ora più dettagliatamente esaminata con riferimento alle diverse « sedi » di riunione delle commissioni, sottolineando i più significativi aspetti comparativi con l'attività delle commissioni del Parlamento nazionale.

L'attività delle commissioni europee si svolge per lo più in quella che si è soliti denominare « sede referente »: tale attività consiste essenzialmente nella predisposizione da parte delle commissioni di apposite relazioni, nelle materie di competenza, su proposte di risoluzioni (per lo più attinenti a proposte formulate dalla Commissione delle Comunità europee e dal Consiglio o, meno frequentemente, presentate da singoli deputati [7] su argomenti che rientrino nell'ambito delle attività delle Comunità, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento europeo), successivamente inviate all'approvazione dell'Assemblea plenaria. Si tratta di un'attività analoga a quella compiuta dalle nostre commissioni in sede referente: in tale ipotesi, le commissioni « nazionali », infatti, preparano il testo che verrà poi discusso in Aula, dando mandato al relatore di riferire su un determinato provvedimento; in sede europea, la commissione dà invece mandato al relatore di riferire su una proposta di risoluzione. In entrambi i casi viene nominato un apposito relatore: da notare però che, mentre nel Parlamento italiano la nomina del relatore è scelta tipicamente presidenziale (lasciandosi semmai alla commissione la nomina del relatore per l'Assemblea), in sede comunitaria il relatore è nominato dalla commissione stessa (la quale, per lo più, si limita a ratificare le scelte fatte dalla Presidenza sulla base delle designazioni dei gruppi). In genere, la relazione si compone di una proposta di risoluzione e di una motivazione nella quale viene, tra l'altro, menzionato il risultato della votazione sull'insieme della relazione. Inoltre, se al momento della votazione almeno un terzo dei membri presenti lo richiede, nella relazione viene indi-

cato il voto espresso da ciascun membro (da sottolineare che in sede referente vige — anche per l'ambito comunitario — il divieto di votazioni a scrutinio segreto). Qualora in seno alla commissione non venga raggiunta l'unanimità, la relazione deve dare atto altresì delle opinioni di minoranza: a differenza dei nostri regolamenti parlamentari, non esiste la possibilità di relazioni (e relatori) di minoranza per l'Assemblea, come pure non è prevista la nomina del cosiddetto « Comitato dei nove ». Di rilievo, il particolare che il voto del Presidente della commissione non può mai risultare determinante: si tratta di un'analogia col sistema parlamentare inglese, ove il Presidente ha sempre un ruolo « neutro » a differenza di quanto previsto dai regolamenti italiani che assegnano al Presidente di commissione, in definitiva, un ruolo di « parte », partecipando egli normalmente alle votazioni e potendo presentare emendamenti.

Oltre alla normale procedura di esame, l'articolo 99 del nuovo regolamento europeo prevede la cosiddetta « procedura senza relazione », in base alla quale il Presidente del Parlamento europeo comunica alla Commissione di merito un elenco delle proposte che, a suo avviso, potrebbero essere approvate senza relazione. Ogni proposta contenuta in detto elenco viene sottoposta, quindi, dal Presidente della Commissione all'approvazione di quest'ultima e, salvo nel caso in cui almeno tre membri si oppongano, egli stesso informa il Presidente del Parlamento che la proposta è stata approvata: come si vede, si tratta di una procedura estremamente originale che non ha riscontro nei nostri regolamenti parlamentari se non forse con riferimento all'ipotesi delle cosiddette « richieste di autorizzazione alla relazione orale » — oggi sempre più frequenti soprattutto alla Camera dei deputati — che però non significano « mancanza » di relazione, ma soltanto uno snellimento procedurale in genere dovuto a motivi di urgenza (in particolare per la conversione in legge di decreti-legge).

Accanto alle predette relazioni « su domanda » — in quanto concernenti proposte di risoluzioni assegnate alla commissione dall'Assemblea —, l'articolo 102 del nuovo regolamento europeo prevede la possibilità di « relazioni di iniziativa » qualora una commissione intenda elaborare una relazione su un argomento di sua competenza e presentare al riguardo una proposta di risoluzione al Parlamento: in tal caso, la commissione deve chiedere l'autorizzazione all'Ufficio di presidenza ampliato che è obbligato a motivare ogni eventuale rifiuto a tale richiesta; anche in questa ipotesi, sussiste una analogia coi nostri regolamenti i quali prevedono la possibilità delle cosiddette « risolu-

zioni in commissione » (articolo 117 Regolamento Camera; articolo 50 Regolamento Senato) in base alle quali la commissione può votare, su proposta di un suo componente, negli affari di propria competenza per i quali non debba riferire all'Assemblea, risoluzioni dirette a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti: la differenza è però che, in sede comunitaria, detta procedura attiene sempre alla sede referente risolvendosi nell'approvazione di una proposta di risoluzione per l'Assemblea, mentre in sede nazionale lo strumento della risoluzione in commissione è soprattutto riferibile alla cosiddetta sede di « sindacato ispettivo ».

Sempre sotto il profilo procedurale, è utile rilevare come le commissioni europee possano procedere alla costituzione di « sottocommissioni » (articolo 97) per lo studio di particolari argomenti attinenti ai settori di competenza, dietro preventiva autorizzazione da parte dell'Ufficio di presidenza ampliato. Possibilità analoga esiste anche per il Senato italiano il cui regolamento prevede la eventualità di nominare sottocommissioni per l'esame dei provvedimenti assegnati alle commissioni di merito; tali sottocommissioni appaiono, però, organismi più vicini ai comitati ristretti costituiti dalle commissioni della Camera con il compito di « facilitare » l'esame dei provvedimenti più complessi, mentre le sottocommissioni di cui al regolamento europeo corrispondono maggiormente ai cosiddetti « comitati permanenti » che l'articolo 22 del regolamento della Camera prevede che le commissioni possano costituire per l'esame degli affari di competenza. Dal punto di vista regolamentare, poi, le sottocommissioni seguono le stesse procedure della commissione di merito riferendo però, ovviamente, non al Parlamento in seduta plenaria, ma alla stessa commissione che le ha costituite. Infine, occorre rammentare come anche al Parlamento europeo (articolo 85) sia previsto il cosiddetto « rinvio » del provvedimento in commissione da parte dell'Assemblea la quale può impartire a quest'ultima un termine entro il quale riferire: anche in tale ipotesi, è evidente l'affinità con quanto avviene, per prassi, nel Parlamento nazionale.

4. — Analogamente a quanto disposto dai nostri regolamenti parlamentari, anche in sede europea un provvedimento può essere assegnato ad una commissione perché esprima il parere di competenza: esiste, però, una notevole differenza nel senso che non è prevista la possibilità di esame a commissioni riunite come sovente si verifica, in

sede nazionale, soprattutto alla Camera dei deputati. La Commissione competente per il merito può essere, in ambito comunitario, soltanto una e al massimo tre commissioni — salvo speciale deroga dell'Assemblea — possono essere chiamate ad esprimere il proprio parere.

La predetta normativa appare senz'altro preferibile a quella accolta dai nostri regolamenti: è notorio, infatti, che molto raramente le commissioni riunite riescono a portare avanti l'*iter* dei provvedimenti loro assegnati congiuntamente, stante l'estrema difficoltà di conciliare i « tempi » di lavoro delle due commissioni. A parziale mitigazione di quanto sinora detto, va tuttavia evidenziato che due o più commissioni o sottocommissioni possono procedere in comune all'esame di un provvedimento, senza però poter prendere una decisione che spetterà sempre all'unica commissione competente in via principale.

L'esame della sede consultiva richiama, inoltre, il problema dei cosiddetti « conflitti di competenza » che per lo più in tal sede vengono elevati: a tale riguardo, il regolamento del Parlamento europeo prevede anche la possibilità di un conflitto « negativo », con cui una commissione diniega la propria competenza; in ogni caso, positivo o negativo che sia il conflitto, esso viene iscritto — su proposta dell'Ufficio di presidenza o su richiesta di una delle commissioni interessate — all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea a cui spetta la decisione: ciò diversamente da quanto avviene nel Parlamento italiano ove tale decisione è di competenza del Presidente. Sempre in tema di sede consultiva, la commissione competente per il parere può far conoscere il proprio avviso alla commissione competente per il merito anche oralmente tramite il presidente o il relatore; la commissione di merito ha comunque l'obbligo di riportare nella sua relazione il parere della commissione competente in sede consultiva qualora esso si discosti dal suo punto di vista. Infine, il termine per esprimere il parere non è espressamente fissato dal regolamento — come avviene per il Parlamento italiano —, ma dalla stessa commissione di merito che comunque potrà formulare le proprie conclusioni finali solo dopo la scadenza di tale termine.

5. — Esaminando i « poteri » dell'Assemblea europea si è evidenziato come essa non disponga del tradizionale potere legislativo proprio dei parlamenti nazionali: ciò porterebbe, come logica conseguenza, l'impossibilità — in sede comunitaria — di prevedere la cosiddetta « sede deliberante », caratterizzata dalla facoltà, in taluni casi accordata alle commissioni, di approvare direttamente le leggi senza passare attra-

verso la normale procedura d'Assemblea. In quest'ottica, in effetti, l'originario regolamento europeo non contempla l'eventualità della sede legislativa che, del resto, è un istituto assai poco diffuso nei parlamenti comunitari. Con la recente approvazione del nuovo regolamento europeo, è stata però introdotta dall'articolo 33 [8], la possibilità delle riunioni in sede deliberante anche per le commissioni europee: ciò rappresenta il segno più evidente dell'« influsso » dei comportamenti e delle tradizioni proprie degli « eurodeputati » italiani sull'Assemblea di Strasburgo e non è un caso che proprio un deputato italiano, l'On. D'Angelosante, sia stato relatore — nella Commissione per il regolamento e le petizioni — in merito all'interpretazione esatta da attribuire al citato articolo 33 [9] (in tal senso, proprio a Roma, dal 30 novembre al 2 dicembre 1982, si è riunita la predetta commissione per studiare *in loco* l'impiego, nel Parlamento italiano, della sede deliberante) [10].

Dal punto di vista procedurale, in effetti, l'articolo 33 parla di « delega ad una commissione del potere deliberante »: essa si attua « per materie di prevalente natura tecnica prive di speciale rilevanza d'ordine generale » ed è deliberata dall'Assemblea plenaria su proposta del Presidente (con reiezione della proposta di deferimento qualora vi si oppongano almeno un decimo dei componenti il Parlamento). Inoltre, analogamente a quanto previsto dai regolamenti nazionali, qualora un certo numero di componenti la commissione lo richieda (almeno un terzo) si ha nuovamente il trasferimento alla sede referente. Da notare, infine, come la procedura di cui all'articolo 33 ha trovato con successo la sua prima applicazione nel secondo semestre del 1982 su una proposta della Commissione delle Comunità europee concernente le disposizioni di applicazione dell'articolo 18 della direttiva CEE, relativa all'armonizzazione delle legislazioni comunitarie riguardanti il « regime di perfezionamento attivo » [11].

6. — Una delle caratteristiche più significative dell'attuale Parlamento europeo è la tendenza [12] a dilatare l'ambito delle proprie competenze oltrepassando gli stretti confini ad esso imposti dai Trattati istitutivi delle Comunità ed affrontando argomenti di carattere extracomunitario di vasta risonanza politica: in tal senso, i noti dibattiti sulla fame nel mondo, sulla situazione in Afghanistan e in Polonia, sulla droga, sulla pena di morte, ecc. Questa tendenza si è particolarmente sviluppata anche in commissione ove acquista sempre maggiore rilievo tale attività — nel Parlamento italiano comunemente definita

in sede « politica » — favorita, tra l'altro, da una serie di norme regolamentari più funzionali di quelle previste (o il più delle volte « non previste ») dai nostri regolamenti parlamentari.

Un primo esempio sono le cosiddette « audizioni » o « udienze conoscitive ». Come è noto con questo termine si intende — nella procedura parlamentare italiana — la possibilità delle commissioni di ascoltare, in via formale o informale, soggetti estranei all'attività parlamentare (Pubblica Amministrazione, sindacati, rappresentanti di enti locali, categorie interessate ai provvedimenti, comitati, ecc.) al fine di avere una immagine più precisa dei settori di competenza ove in genere ci si accinge ad intervenire (per intendere effettivamente le esigenze e le aspettative del settore) oppure si è già intervenuti (per verificare i risultati pratici conseguiti da provvedimenti già approvati). I nostri regolamenti parlamentari sono abbastanza carenti in questo settore ove, se si eccettua la possibilità delle cosiddette audizioni formali dei Ministri o di dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici (articolo 143 Regolamento Camera; articolo 125 Regolamento Senato), in genere si ricorre ad una prassi (tra l'altro non omogenea) — molto diffusa nella VIII e nella IX legislatura — consistente nell'effettuare audizioni denominate « informali » dei soggetti precedentemente indicati, senza alcuna delle consuete forme di pubblicità dei lavori. A tale proposito, l'articolo 104 del nuovo regolamento europeo non solo prevede la possibilità che rappresentanti (anche semplici funzionari) della Commissione o del Consiglio delle Comunità europee possano partecipare alle riunioni delle commissioni, ma che « altre persone » (e quindi senza particolari limiti) possano essere invitate, con decisione speciale della commissione, ad assistere ad una riunione e a prendervi la parola: una normativa, quindi, estremamente attuale da analizzare con attenzione per una possibile introduzione (con le dovute cautele) anche nel nostro Parlamento con l'eccezione ovviamente della sede legislativa (e del resto proprio a proposito dell'applicazione del citato articolo 33 — sede deliberante per le commissioni europee — l'unico « incidente » procedurale verificatosi è stato quello dell'ammissibilità di soggetti estranei alla commissione: problema risolto in senso negativo con la motivazione che in sede deliberante la commissione svolge un ruolo identico a quello del Parlamento riunito in seduta plenaria).

Altro aspetto caratterizzante l'attività in sede politica è costituito dai cosiddetti « viaggi di studio » delle commissioni: la prassi comunitaria è nel senso che le commissioni europee possono compiere nor-

malmente almeno un viaggio all'anno per recarsi, a turno, in uno dei Paesi membri; altri viaggi possono essere altresì autorizzati dalla Presidenza. Di rilievo, inoltre, la previsione che — per espressa disposizione regolamentare (articolo 94) e previo accordo dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento — ogni commissione può incaricare uno o più dei suoi membri di procedere ad una missione di studio o di informazione.

Sempre sulla sede politica, un accenno particolare va posto sull'istituto della « petizione » (capitolo XIV del regolamento europeo) che — totalmente in disuso nel Parlamento italiano — è fortemente applicato in sede comunitaria: sulle petizioni, la commissione competente può decidere di elaborare relazioni o di pronunciarsi in altro modo; essa può inoltre, al fine del loro esame, tenere udienze conoscitive o inviare propri membri *in loco* per l'accertamento dei fatti [13].

Per concludere, non è previsto l'istituto dell'interrogazione a risposta in commissione: occorre, però, tener presente come, data la facoltà dei funzionari ed esperti della Commissione e del Consiglio CEE di partecipare alle riunioni delle commissioni parlamentari, tale istituto non rivesta, in sede comunitaria, particolare significato (vasto è invece, anche in campo comunitario, l'uso dello strumento dell'interrogazione in Assemblea).

7. — Le riunioni delle commissioni europee non sono pubbliche, salvo decisione contraria della commissione stessa; delle sedute non è redatto il resoconto: viene soltanto predisposto, a cura della Presidenza, il processo verbale (in forma più ampia, però, di quella abituale nel Parlamento italiano e, comunque, sempre con l'indicazione delle decisioni prese e degli intervenuti) che viene distribuito a tutti i membri della commissione e sottoposto all'approvazione di questa in occasione della riunione successiva.

La mancanza di un « Bollettino delle commissioni parlamentari » — tipico dell'ordinamento parlamentare italiano — è motivata sia da esigenze tecniche (tutti i documenti del Parlamento europeo devono essere tradotti e stampati nelle lingue ufficiali della Comunità) sia da motivazioni di merito: la considerazione cioè che, in specie la sede referente e quella consultiva, hanno carattere « preparatorio » rispetto all'attività dell'Assemblea ai cui lavori pertanto si preferisce dare il massimo di pubblicità.

Note

[1] Cfr. L. ELIA, « Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo », in *Archivio giuridico,* v. CLX, 1961, p. 45.

[2] Cfr E. VINCI, *Il Parlamento Europeo,* Milano, 1968, cap. IV. Più in generale sull'efficacia delle norme comunitarie (con particolare riguardo al diritto penale interno), si veda R. RIZ, *Diritto penale e diritto comunitario,* Padova, 1984, cap. II.

[3] Cfr. M. B. SCARASCIA MUGNOZZA, *Commissione per gli Affari Istituzionali, Parlamento Europeo, Relazione di attività del Gruppo del Partito Popolare Europeo,* Lussemburgo, 1982, pp. 233-239.

[4] Le mozioni per l'istituzione di una Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali sono state approvate sia alla Camera che al Senato nelle sedute del 12 ottobre 1983.

[5] Doc. PE 73.421/rév., 3 novembre 1982.

[6] Sul punto si vedano le proposte di modificazione al regolamento della Camera dei deputati Doc. II n. 4 e Doc. II n. 1, in tema di numero, composizione e competenze delle Commissioni parlamentari.

[7] Cfr. la proposta di risoluzione (Doc. PE 1-441/83, 16 giugno 1983) presentata dall'on. Lizin in tema di elettricità prodotta da reattori nucleari.

[8] Cfr. C. GIOVE, « Il Regolamento del Parlamento Europeo dopo le elezioni dirette », in questo *Bollettino,* Roma, 1982, n. 1, p. 71.

[9] Doc. PE 77.485/def., 2 aprile 1982.

[10] Doc. PE 82.910, 7 febbraio 1983.

[11] Doc. PE 82.209, dicembre 1982.

[12] Cfr. *Sedicesima relazione generale sull'attività delle Comunità europee,* 1982, p. 25-27.

[13] Tale eventualità è prevista dall'articolo 109 del nuovo Regolamento del Parlamento europeo del quale per altro non esiste per il momento alcuna pratica attuazione.