

Comitato paritetico (di indagine conoscitiva)

Il Comitato paritetico — istituto definito dalla prassi parlamentare — è un collegio misto, composto normalmente da 15 senatori, designati dalla Commissione del Senato interessata, e da 15 deputati, designati dalla corrispondente Commissione della Camera, secondo i consueti criteri vigenti per la formazione degli organi bicamerali, con il compito di svolgere la fase istruttoria di una indagine conoscitiva qualora, ai sensi dell'articolo 48, 7° comma, reg. Sen. e 144, 5° comma, reg. Cam., le due Commissioni competenti abbiano disposto una indagine sulla stessa materia e i Presidenti delle Camere abbiano raggiunto le « opportune intese » per l'avvio di una procedura congiunta.

In mancanza di precise norme regolamentari che ne disciplinino proceduralmente la formazione e l'attività, per la costituzione del Comitato paritetico si è fatto riferimento, in via analogica (fin dalla prima esperienza del 1974), ad una prassi collaudata per altri collegi ristretti, dalle finalità sostanzialmente affini. Il suo fondamento giuridico deriva dagli articoli 144, 5° comma, reg. Cam. e 48, 7° comma, reg. Sen. e, *lato sensu*, dall'articolo 64 della Costituzione, che,

sancendo il potere di autoregolamentazione delle Camere e dunque l'autonomia organizzatoria di ciascuna Camera, lascia, di conseguenza, spazio a forme di coordinamento dell'attività parlamentare: il Comitato paritetico ne costituisce una delle espressioni concrete.

Alla ricostruzione il più possibile sistematica di tale organo, il cui fondamento costituzionale-regolamentare non è da solo sufficiente a meglio individuarne e precisarne i contenuti, soccorre una verifica dell'opportunità della sua creazione nonché un'analisi delle funzioni effettivamente esercitate e della struttura assunta in via di prassi.

Quale risultante della fusione dei rappresentanti di due « enti » distinti (le Commissioni), tale organo è concettualmente più vicino ad una struttura intercamerale che bicamerale, la cui « pariteticità » numerica non può non incidere sulla sua composizione che, infatti, assicurando la rappresentanza dei vari gruppi presenti in Commissione, risulta essere soltanto tendenzialmente proporzionale e quindi assimilabile a quella degli organi bicamerali.

Quanto alla natura giuridica, il rapporto intercorrente tra tale Comitato e le Commissioni da cui deriva si configura come meramente organico; ma poiché esso è espressione di Commis-

sioni delle due Camere, i cui regolamenti, nella fattispecie, non coincidono del tutto, il rapporto endorganico viene ad essere integrato dalle « opportune intese » presidenziali, previste peraltro come necessarie dalle norme regolamentari sopracitate. *Igitur* l'esistenza del Comitato discende anche da questa fonte « pattizia », che opera quale impulso ed è, anzi, la *conditio sine qua non* per l'effettivo avvio di una procedura congiunta, riducendo ad unità la derivazione « bilaterale » del Comitato.

Spetta quindi ai due Presidenti delle Camere (anche nell'ambito del loro generale potere di coordinamento e di organizzazione) decidere l'avvio di una procedura congiunta, posto che le deliberazioni delle due Commissioni interessate non produrrebbero effetti concreti se non accompagnate dalla promozione e dal raggiungimento delle intese suddette, che hanno per oggetto l'individuazione di criteri operativi quali l'affidamento dell'indagine ad un Comitato paritetico, l'elaborazione del programma dell'indagine da parte di quest'ultimo, la predeterminazione della presidenza e della sede del Comitato nonché del regolamento che ne disciplini l'attività (in prassi, quelli della Camera cui appartiene la Commissione che per prima ha deliberato di procedere all'indagine conoscitiva).

Rimane ancora qualche margine di dubbio — che ha però, alla luce del consolidamento della prassi applicativa, un valore sempre più teorico — se le intese possano stabilire di affidare al Comitato anche l'eventuale redazione ed approvazione del documento conclusivo dell'indagine (facoltativo secondo il regolamento del Senato, obbligatorio secondo quello della Camera). All'inizio della prassi, infatti, la Presidenza della

Camera aveva prospettato la possibilità di attribuire al Comitato anche tale ulteriore compito ma la Presidenza del Senato ha sempre ribadito che ogni compito del Comitato dovesse ritenersi esaurito con il completamento dell'attività istruttoria, lasciando alle singole Commissioni la titolarità della fase conclusiva dell'indagine, e che le intese presidenziali non potessero « dar luogo ad una disciplina anche parzialmente derogatoria rispetto a quella che i regolamenti di ciascuna Camera dettano in ordine alle indagini conoscitive, atteso che le intese stesse devono semplicemente limitarsi a fornire strumenti che consentano poi alle Commissioni interessate di operare nella piena osservanza dei regolamenti delle rispettive Assemblies » (*Cfr. Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera, 1948-1978, pag. 270*).

Il primo effetto giuridicamente rilevante conseguente alle intese presidenziali è quello di provocare la convocazione degli uffici di presidenza delle due Commissioni interessate, integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, i quali designano i componenti del Comitato, la cui nomina spetta però ai presidenti delle due Commissioni.

Appartiene alla fase preparatoria dell'indagine quella della costituzione del Comitato. Nella sua prima riunione, infatti, viene eletto l'ufficio di presidenza, composto da un presidente (normalmente quello della Commissione che ha approvato per prima l'indagine), da due vicepresidenti e da due segretari (in entrambi i casi, generalmente, uno in rappresentanza della Camera e l'altro del Senato). Talvolta, sulla base di accordi intervenuti tra i gruppi parlamen-

tari, possono essere designati anche due relatori.

Nella seduta successiva, il presidente del Comitato sottopone all'esame e all'approvazione del *plenun* del collegio la bozza del programma dell'indagine, l'elenco dei soggetti da audire e di quelli cui richiedere relazioni, note e risposte scritte sulla base di appositi questionari, riservandosi di completare e definire il relativo calendario attuativo, sulla base delle decisioni del Comitato. Il programma approvato viene trasmesso ai Presidenti delle due Camere.

La pubblicità dei lavori è assicurata dalla redazione del resoconto stenografico e, su richiesta di un rappresentante di gruppo ed assenso del Comitato, anche attraverso la ripresa audiovisiva mediante circuito chiuso. Agli « auditi » è riconosciuta la possibilità di rivedere il testo del resoconto stenografico per apportarvi eventuali correzioni ma soltanto di natura strettamente formale.

Esaurita questa prima fase si passa quindi a quella istruttoria dell'indagine, che consta di audizioni, acquisizione di documenti e memorie, di eventuali consulenze tecniche e sopralluoghi. Alle sedute del Comitato possono partecipare anche parlamentari che non ne facciano formalmente parte e i ministri interessati.

Le sedute dedicate alle audizioni hanno generalmente inizio con la presentazione degli « audiendi » e con l'illustrazione delle finalità dell'indagine da parte del presidente; si procede poi con le relazioni degli invitati, le domande rivolte loro dai commissari ed infine con le risposte fornite da parte degli « auditi ».

Non di rado accade che il calendario prestabilito non possa essere rispettato per vari motivi. Non è infrequente, per

esempio, il caso di « sconvocazione » del Comitato oppure dell'impossibilità di una delle due componenti a partecipare alle riunioni a causa dei lavori di una o di entrambe le Commissioni o Assemblee.

Ultimate le audizioni, acquisiti i documenti e compiuti gli eventuali sopralluoghi previsti dal programma, l'ultimo adempimento del Comitato paritetico è quello di trasmetterne le risultanze ai *plenun* delle Commissioni. Da qui la necessità di procedere alla nomina di due relatori che sono, normalmente, lo stesso presidente del Comitato per la Camera in cui esso si è riunito ed un vicepresidente per l'altra. In mancanza di un accordo unanime vi possono anche essere relazioni di minoranza.

Nella fase finale dell'indagine, per la stesura della bozza del documento conclusivo la prassi registra ulteriori contatti e rapporti informali fra i membri del Comitato e delle due Commissioni.

La fattispecie regolamentare dello svolgimento congiunto di indagini conoscitive da parte di Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento ha avuto una applicazione assai limitata nella prassi (anche se all'esiguità del numero ha corrisposto una loro particolare rilevanza sociale e politica) soprattutto a fronte delle moltissime indagini conoscitive monocamerale svolte e in pressoché costante aumento a partire dal 1971, anno in cui tale istituto ha acquisito una precisa configurazione giuridica nei regolamenti parlamentari.

Sino all'XI legislatura compresa soltanto 6 sono state le indagini conoscitive per le quali si è fatto ricorso a tale particolare procedura ed in una sola occasione un'indagine conoscitiva congiunta si è conclusa con l'approvazione

del documento finale da parte delle due Commissioni interessate.

Nel 1974 l'VIII Commissione del Senato e la X Commissione della Camera deliberarono di procedere ad una stessa indagine conoscitiva sulla situazione del settore postale. In quella prima occasione le intese tra le Presidenze delle due Camere servirono ad individuare i criteri operativi per lo svolgimento congiunto dell'indagine attraverso un apposito Comitato paritetico. Tuttavia, dopo la convocazione degli uffici di presidenza delle due Commissioni interessate, l'indagine non ebbe ulteriori sviluppi.

Nel 1976 la X Commissione del Senato e la XII Commissione della Camera deliberarono di procedere ad una stessa indagine conoscitiva sulla assicurazione obbligatoria degli autoveicoli. Essa fu effettivamente svolta e si concluse nel 1983 con l'approvazione del documento finale soltanto da parte della X Commissione del Senato. In tale circostanza l'attività istruttoria del Comitato paritetico si protrasse per ben tre legislature (VI, VII e VIII) a causa della loro fine anticipata.

Nel 1977 le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento deliberarono una stessa indagine sullo stato di attuazione delle leggi poliennali di spesa e sui residui passivi dei bilanci dello Stato e delle regioni. Ma anche in questo caso alla fase delle « opportune intese » tra i Presidenti delle Camere non seguì quella dell'effettivo avvio dell'indagine.

Nel 1984 l'VIII Commissione del Senato e la X Commissione della Camera disposero una medesima indagine sull'economia marittima, ma non si andò oltre alla fase della costituzione del Comitato. In quell'occasione tuttavia le intese presidenziali servirono a ribadire che la sua funzione specifica era quella

di provvedere solamente alla fase istruttoria dell'indagine.

Nel 1988 l'VIII Commissione del Senato e la IX Commissione della Camera deliberarono un'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo. Dopo le intese presidenziali il Comitato paritetico avviò i suoi lavori concludendoli nel 1989. Successivamente le due Commissioni interessate tornarono a riunirsi separatamente per procedere alla fase conclusiva dell'indagine che tuttavia terminò nel 1991 senza l'approvazione del documento finale.

Nel 1992, infine, le VIII Commissioni del Senato e della Camera deliberarono una stessa indagine in materia di esecuzione di opere pubbliche.

Raggiunte le intese tra i Presidenti delle Camere e comunicato il loro contenuto ai presidenti delle Commissioni interessate, si procedette alla riunione dei due uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, e quindi alla costituzione del Comitato paritetico, che concluse la fase istruttoria il 2 ottobre 1992. Subito dopo le due Commissioni tornarono a riunirsi separatamente per procedere alla fase conclusiva dell'indagine, terminata, alla Camera, il 29 ottobre 1992 con un documento approvato a stretta maggioranza e, al Senato, il 12 novembre 1992 con un documento approvato all'unanimità.

Dopo alcune iniziali incertezze, il consolidamento della prassi applicativa, anche se finora molto limitata, ha evidenziato che lo svolgimento congiunto di indagini conoscitive da parte di Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento risponde indubbiamente a criteri di maggiore speditezza operativa dei lavori e che il Comitato paritetico, *ad hoc* costituito, si configura come un organo di coordinamento funzionale fra

i lavori delle due Camere, in particolare di Commissioni dotate degli stessi poteri e tese al medesimo fine conoscitivo.

C. P.

Deliberazioni normative parziali

(in tema di votazione di emendamenti)

A partire dal dicembre 1991 si è instaurata, in sede di votazione di emendamenti, una prassi innovativa riguardante, più ancora che l'ordine di votazione, la progressiva formazione della volontà normativa.

In occasione della seduta pomeridiana del 5 dicembre 1991, infatti, in presenza di un elevatissimo numero di emendamenti aventi in comune lo scopo di introdurre eccezioni alle limitazioni previste da una norma del testo in esame (disegno di legge n. 6103, « Disposizioni in materia di finanza pubblica »), la Presidenza ritenne di doversi avvalere dei poteri, conferiti ad essa dal comma 8 dell'articolo 85 del regolamento, di modificare l'ordine delle votazioni.

Conseguentemente, applicando il metodo della votazione per parti separate, la Presidenza pose preliminarmente in votazione la parte comune a ciascuno dei tre gruppi nei quali erano stati suddivisi, secondo criteri di omogeneità, i ricordati emendamenti. La reiezione di ciascuna delle parti comuni determinò la reiezione di tutti gli emendamenti che tali parti contenevano. Se viceversa l'Assemblea avesse approvato la parte comune, si sarebbe effettuata la votazione delle parti residue dei singoli emendamenti.

Pur se non sono mancati rilievi critici (si vedano in particolare i richiami al regolamento, con le conseguenti risposte del Presidente, nella seduta pomeridiana

del 5 dicembre 1991 e nelle sedute del 23, del 25 e del 31 marzo 1993, nonché nella seduta del 14 settembre 1993), questa nuova fattispecie ha in seguito conosciuto numerose ulteriori applicazioni, assumendo un significativo rilievo nell'ambito della fase di esame e votazione di emendamenti e una più precisa caratterizzazione sotto il profilo procedurale. Data la sua recente origine, l'istituto non è stato oggetto di riflessioni teoriche e si è ancora nella fase di ricognizione della nuova prassi.

Appare evidente che, anche sotto il profilo terminologico, essa non può essere ricondotta né alla fattispecie delle votazioni su principi — prevista in relazione all'esame delle proposte di modifica del regolamento — né a quella delle votazioni in linea di principio — prassi affermatasi nelle Commissioni a fini di economia procedurale nell'esame degli emendamenti per i quali sia necessario il parere obbligatorio di un'altra Commissione. Tale prassi, d'altra parte, non ricade nella previsione del primo periodo del comma 8 dell'articolo 85 del regolamento, non riguardando una pluralità di emendamenti tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate. In risposta a richiami al regolamento la Presidenza ha precisato esplicitamente che « i precedenti... riguardano l'applicazione dell'ultima parte del comma 8 dell'articolo 85 del regolamento (cfr. Res. Somm. 25 marzo 1993, pag. 10; si veda anche Res. Somm. 14 settembre 1993, pag. 17).

Alle fattispecie procedurali testé richiamate la prassi recentemente introdotta può per altro essere accomunata per la analoga finalità antiostuzionistica. Tale finalità non è comunque esclusiva,