

Cesare Gatti

Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti ()*

1 - Premessa; 2 - Le audizioni dei rappresentanti del Governo e dei pubblici funzionari. Le audizioni delle autorità amministrative indipendenti; 3 - Le audizioni nell'ambito di indagini conoscitive; 4 - Le audizioni sui documenti finanziari; 5 - Le audizioni dei rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea; 6 - Altri tipi di audizioni, in particolare in connessione con il parere parlamentare sulle nomine negli enti pubblici; 7 - Le audizioni informali; 8 - Considerazioni sulla natura e sui limiti allo svolgimento delle audizioni nelle Commissioni permanenti; 8.1 - La pubblicità dei lavori delle sedute dedicate ad audizioni; 9 - Prospettive di riforma delle norme che disciplinano le audizioni.

1 - *Premessa*

L'articolo 22, comma 3, Regolamento Camera enuncia le sedi in cui si articola l'attività delle Commissioni permanenti. Accanto alle sedi più specificamente finalizzate all'espletamento della funzione legislativa (referente, legislativa, redigente, consultiva), la norma citata richiama la sede relativa alle comunicazioni del Governo, nonché le funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione disciplinate dalla parte terza del Regolamento. Questo complesso di funzioni, per poter essere esercitate in modo consapevole ed efficace, implica l'esigenza di intrattenere una rete di rapporti con soggetti esterni al Parlamento, non solo con il Governo, ma anche con tutti gli altri soggetti suscettibili di fornire un contributo utile. Tali rapporti trovano la loro naturale sede di esplicazione presso le Commissioni, atteso che per le sedute dell'Assemblea è tassativamente escluso dai Regolamenti — con l'ovvia eccezione dei rappresentanti del Governo — che possano prendervi parte soggetti estranei.

(*) Il presente scritto è stato ultimato nel marzo 1997. Il 24 settembre 1997 la Camera ha approvato, tra le altre, modifiche all'articolo 79 del Regolamento - entrate in vigore il 1° gennaio 1998 - che espressamente ricomprendono le audizioni fra gli strumenti conoscitivi utilizzabili per l'attività istruttoria delle Commissioni in sede referente, sulla linea, quindi, della circolare del Presidente della Camera n. 1 del 1997 sull'istruttoria legislativa. Non è più ripreso, invece, l'esame in Assemblea delle proposte di modifica agli articoli 143 e 144 del Regolamento illustrate al paragrafo 9 del presente scritto.

Qui ci si occuperà di una delle forme con cui si realizzano i rapporti delle Commissioni permanenti — quindi del Parlamento — con l'esterno, le audizioni. Inizialmente previste per i soli rappresentanti del Governo, poi estese nella prassi ad altri soggetti ⁽¹⁾, le audizioni sono state più ampiamente disciplinate nei Regolamenti del 1971. Dapprima, almeno nel corso degli anni settanta, era prevalente l'orientamento in base al quale le audizioni, in aderenza, per così dire, al loro significato etimologico, dovessero effettuarsi semplicemente ascoltando i soggetti invitati ed escludendo quindi ogni discussione fra questi ed i parlamentari. La situazione è nettamente mutata nel corso degli anni, nel senso che oramai si ammette senza problemi che, dopo l'intervento dei soggetti auditati, si dia corso ad un dibattito, ovviamente connotato in modo diverso a seconda che siano ascoltati rappresentanti del Governo o altri soggetti e comunque con le limitazioni su cui si tornerà successivamente.

Nelle ultime legislature il ricorso alle audizioni in seno alle Commissioni permanenti ha conosciuto un'espansione sia attraverso l'introduzione di nuove disposizioni regolamentari, sia attraverso l'allargamento nella prassi applicativa di disposizioni già vigenti, sia, infine, attraverso il ricorso a modalità informali di svolgimento. Per il primo profilo, si deve segnalare la previsione regolamentare di nuove forme di audizione (in particolare, le audizioni sui documenti finanziari e quelle dei rappresentanti delle istituzioni europee). Per il secondo profilo, merita evidenziare fin d'ora l'ampliamento delle possibilità di ricorrere alle audizioni formali di cui all'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera. Quanto all'ultimo profilo, è da rilevare l'accresciuto ricorso alle audizioni informali nei casi in cui il Regolamento non consente il ricorso alla via formale. L'articolata tipologia di audizioni presenti nelle norme e nella prassi del Parlamento ⁽²⁾ non esaurisce però tutte le potenzialità dell'istituto; anzi, proprio le lacune delle norme e talune difficoltà applicative e interpretative hanno costituito, come si vedrà, la premessa per postulare ulteriori modificazioni del Regolamento.

2 - *Le audizioni dei rappresentanti del Governo e dei pubblici funzionari. Le audizioni delle autorità amministrative indipendenti*

L'articolo 64, comma quarto, della Costituzione stabilisce che i membri del Governo «anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni

volta che lo richiedono.» Tale disposizione, ripresa nell'articolo 37, comma 1, Regolamento Camera e nell'articolo 59 Regolamento Senato, configura, con riferimento ai rapporti tra le Commissioni e il Governo, una modalità bidirezionale: 1) il diritto del rappresentante del Governo a partecipare alle sedute della Commissione e a prendere la parola ogniqualvolta lo richieda; 2) il diritto della Commissione, con conseguente obbligo in capo al rappresentante del Governo, a richiedere la presenza di quest'ultimo in seduta. Questa bidirezionalità trova attuazione in due istituti individuati dai Regolamenti e che, secondo un'espressione non codificata ma usata in passato in dottrina, costituiscono la c.d. «sede politica»⁽³⁾, che comprende quel complesso di attività non direttamente connesse all'esercizio della funzione legislativa. Il primo istituto è quello delle «comunicazioni del Governo» (articoli 30, comma 4, Regolamento Camera e 46, comma 3, Regolamento Senato), che implicano una richiesta dell'esecutivo di rendere comunicazioni alle Commissioni, cui peraltro corrisponde un reciproco diritto delle Commissioni a discutere tali comunicazioni (articolo 22, comma 3, Regolamento Camera). L'altro istituto è quello dell'audizione. L'articolo 143 Regolamento Camera prevede che le Commissioni possano chiedere l'intervento dei Ministri per chiedere loro «chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia di loro singola competenza» (comma 2) e che possano altresì «chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, a risoluzioni e ad ordini del giorno approvati dalla Camera o accettati dal Governo» (comma 3). L'articolo 46 Regolamento Senato reca disposizioni analoghe: al comma 1 prevede che le Commissioni possano «chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza», mentre il comma 2 riproduce in modo pressoché letterale il già ricordato comma 3 dell'articolo 143 Regolamento Camera. Le citate norme dei regolamenti delle due Camere disciplinano in modo non dissimile le audizioni dei rappresentanti del Governo presso le Commissioni. La differenza lessicale rinvenibile nel comma 2 dell'articolo 143 Regolamento Camera — ove si fa riferimento ai «Ministri» rispetto al comma 1 dell'articolo 46 Regolamento Senato — che si riferisce più in generale ai «rappresentanti del Governo» — appare più formale che sostanziale, in quanto nella prassi sono stati ascoltati talora anche i sottosegretari, specie con riferimento a singole questioni su cui siano stati delegati dai rispettivi Ministri⁽⁴⁾ mentre in genere si è ritenuto inopportuno se non addirittura inammissibile l'intervento del Presidente del Consiglio dei mini-

stri in Commissione in quanto, essendo responsabile della politica generale del Governo ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione, non sembra potersi individuare, come richiesto dalla norma del Regolamento della Camera, una materia di sua singola competenza ⁽⁵⁾.

Dunque, l'audizione configura un potere della Commissione di convocare il Governo e di chiedergli «chiarimenti». Nella prassi, la continuità di rapporti tra Governo e Parlamento, propria della natura stessa del regime parlamentare, rende di fatto meno netta la distinzione tra l'istituto dell'«audizione» e quello delle «comunicazioni del Governo», anche perché può accadere che la richiesta di audizione formulata da una Commissione sia accompagnata da una pressoché contestuale richiesta del Ministro a riferire sulla questione in ordine alla quale viene sollecitata l'audizione ⁽⁶⁾. Ed appare tanto più evidente la sostanziale indistinzione dei due istituti se si pone mente alle c.d. «audizioni programmatiche», che le Commissioni sono solite svolgere all'inizio di ogni legislatura e comunque dopo l'insediamento di un nuovo Governo. Queste audizioni consistono nella illustrazione, da parte dei Ministri, delle linee o orientamenti programmatici dei Dicasteri di cui sono titolari, e ciò facendo seguito alle comunicazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri in Assemblea all'atto di richiedere la fiducia delle Camere al Governo.

Soffermiamoci su alcune questioni. Anzitutto, le audizioni dei rappresentanti del Governo in Commissione interagiscono, dato il loro carattere squisitamente politico, con l'attività dell'Assemblea, nel senso che esse possono precedere o sostituire il dibattito in Assemblea ovvero farvi seguito. Infatti, può accadere che il dibattito in Commissione faccia emergere l'esigenza di un confronto più ampio e articolato in Aula, attraverso lo svolgimento di interpellanze o interrogazioni ovvero la discussione di mozioni sulla materia già discussa in Commissione. Oppure — ed è il caso di gran lunga più frequente — le audizioni in Commissione, specie se riguardano argomenti specifici o settoriali ovvero se si svolgono nei periodi di aggiornamento delle Camere, possono non trovare ulteriore seguito in Assemblea. Infine, le audizioni in Commissione possono essere l'occasione per approfondire in una sede più «specializzata» esigenze conoscitive emerse durante un dibattito in Assemblea. E qui si innesta un'altra questione. In base ad una prassi consolidata, le audizioni (ovvero le comunicazioni) del Governo in Commissione non si concludono con un voto, non prevedendosi cioè che al termine del dibattito si possa procedere alla votazione di una risoluzione se non nel caso in cui questa sia stata ritualmente presentata alla Presidenza dell'As-

semblea ed assegnata alla Commissione e sia stata comunque iscritta all'ordine del giorno distintamente dall'audizione (7).

Le norme regolamentari non recano indicazioni esplicite in ordine alla possibilità che le audizioni dei rappresentanti del Governo possano svolgersi a Commissioni riunite, ma di fatto non paiono esservi particolari ostacoli a una simile eventualità, qualora si prospettino questioni politicamente rilevanti che coinvolgono la competenza di più Commissioni (8).

Quanto alle modalità di convocazione e di svolgimento delle audizioni dei rappresentanti del Governo, si deve anzitutto rilevare che l'articolo 143, comma 1, attribuisce anche a un solo rappresentante di gruppo la facoltà di richiedere informazioni, notizie e documenti dai ministri; questa facoltà non è richiamata al comma 2 per quanto riguarda la richiesta di audizioni, ma di fatto — qualora non ostino difficoltà di ordine politico-istituzionale — l'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, conviene in genere sull'opportunità di dar corso ad un'audizione pur se sollecitata da una parte minoritaria, anche per evitare l'insorgere di una situazione conflittuale all'interno della Commissione o l'eventuale adozione di altre, più penetranti iniziative ispettive o di indirizzo nei confronti del Governo. Spetta quindi al presidente di Commissione prendere contatto con il Ministro per prospertargli le richieste della Commissione, e spetta sempre al presidente introdurre il dibattito in Commissione illustrandone le motivazioni. Il dibattito si articola poi in un'esposizione del Ministro sui temi che sono oggetto dell'audizione, cui seguono gli interventi dei rappresentanti dei gruppi. Data la politicità del dibattito insita nel fatto stesso del confronto dialettico tra Parlamento e Governo, gli interventi dei parlamentari, specialmente dei gruppi dell'opposizione, si configurano spesso come relazioni per così dire «alternative» rispetto a quella svolta dal rappresentante del Governo, il quale conclude il dibattito replicando ai parlamentari intervenuti e motivando così ulteriormente le posizioni dell'esecutivo.

Oltre ai Ministri o ai sottosegretari, le Commissioni possono «chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo» (articolo 143, comma 2, Regolamento Camera) ovvero, in relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, possono ascoltare «singoli funzionari ed amministratori» appartenenti alle amministrazioni ministeriali e agli enti sottoposti al controllo del Governo (articolo 47 Regolamento Senato). Al di là delle

differenze lessicali, la logica sottesa alle norme regolamentari è la stessa: prevedere la possibilità di audire non solo l'interlocutore politico (Ministro o sottosegretario), ma anche i responsabili delle amministrazioni e degli enti vigilati dal Governo. Considerato il presupposto del rapporto di sovraordinazione intercorrente tra il Ministro e i funzionari o dirigenti pubblici, è consequenziale che la Commissione non possa convocare questi ultimi direttamente ma solo per il tramite del Ministro competente, cui spetta «disporre» l'intervento⁽⁹⁾. Inoltre, alla Camera (ma non al Senato) è necessaria l'intesa con il Presidente dell'Assemblea, mentre la limitazione prevista dall'articolo 47 Regolamento Senato, secondo cui tali audizioni possono svolgersi in relazione a disegni di legge e ad affari assegnati, è più apparente che reale, essendo assai agevole individuare un atto a cui riferire le audizioni stesse. Pertanto, l'iscrizione dell'audizione all'ordine del giorno della Commissione è subordinata sia all'intesa con il Presidente dell'Assemblea, sia all'autorizzazione del Ministro, il quale, ove sussistano gravi motivi, può anche negare tale autorizzazione, ponendosi però inevitabilmente in una posizione di contrasto con la Commissione richiedente. Come recitava già una circolare del Presidente della Camera del 18 luglio 1968, ai funzionari e ai dirigenti pubblici convocati «possono essere rivolte solo domande tendenti ad ottenere dati, notizie ed elementi conoscitivi necessari all'attività legislativa e di controllo. In nessun caso le Commissioni possono, nemmeno indirettamente, dare loro direttive»⁽¹⁰⁾. Dunque, l'audizione di funzionari e dirigenti non deve oltrepassare il limite della acquisizione di dati e informazioni, configurando imputazioni di responsabilità o vincolando a indirizzi che solo al Ministro competente possono essere rivolti.

Come si è detto, il duplice presupposto per l'applicazione della norma regolamentare sulle audizioni dei funzionari e dirigenti è che essi siano preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici e che vi sia un rapporto di sovraordinazione nei loro confronti da parte del Ministro competente⁽¹¹⁾. Ciò ha comportato, da un lato, una forte delimitazione dell'ambito di applicazione della norma e, dall'altro, qualche problema interpretativo nel determinare la corretta collocazione di soggetti almeno apparentemente suscettibili di essere ricondotti alla tipologia indicata dalla norma stessa. Mentre appare ormai problematico ricondurre alla norma in commento le società per azioni derivate dai precedenti enti di gestione delle partecipazioni statali (si veda in proposito quanto si dirà più ampiamente al paragrafo 8)⁽¹²⁾, un'interpretazione estensiva ha portato ad allargare la previsione regolamentare alle autorità di garanzia, mentre un'interpretazione, per così dire, restrittiva — come

si vedrà successivamente — ne ha escluso l'applicazione per l'esame parlamentare delle nomine negli enti pubblici.

Negli ultimi anni sono state introdotte nell'ordinamento le c.d. *authorities*, o autorità amministrative indipendenti, che esercitano funzioni di regolazione e di tutela di interessi collettivi costituzionalmente rilevanti, grazie alle particolari modalità di nomina previste nonché alle condizioni di indipendenza ad esse assicurate e di neutralità e imparzialità ad esse richieste dalla legge. Considerato il delicato ruolo delle *authorities* in ambiti particolarmente delicati sul piano politico e istituzionale (ad esempio, la tutela dei consumatori e del risparmio, la libera manifestazione del pensiero e il pluralismo dell'informazione), si è posto il problema di istituzionalizzarne il rapporto con il Parlamento, che non sembra potersi esaurire nell'obbligo di riferire con una relazione periodica sull'attività svolta ma deve potersi concretare in incontri *vis-à-vis* con le competenti Commissioni parlamentari. Ma, poiché tali organismi godono per lo più di ampia autonomia nei confronti dell'esecutivo, non appare configurabile un rapporto di sovraordinazione del Governo nei loro confronti tale da consentire lo svolgimento di audizioni con il ricorso *sic et simpliciter* alla disposizione di cui all'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera mancando il presupposto per l'autorizzazione governativa prevista dalla norma ⁽¹³⁾. Si è quindi venuta affermando una prassi in base alla quale, ferma restando la possibilità di procedere all'audizione informale, si è ritenuta applicabile alle autorità di garanzia la citata disposizione di cui all'articolo 143, comma 2, del Regolamento. Già nella X legislatura la Commissione finanze aveva prospettato al Presidente della Camera l'intendimento di ascoltare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito di una serie di audizioni sulla vicenda Dominion-Duménil. Con lettera del 18 settembre 1991, il presidente della Commissione, dopo aver rilevato che l'Autorità «non è sottoposta a vigilanza di autorità governative» e che «pertanto non appare direttamente riconducibile alla previsione dell'articolo 143 del Regolamento», osservava di non considerare «d'altronde congruo concludersi da questa considerazione nel senso di una sottrazione dell'autorità stessa al confronto parlamentare, proprio in relazione alle alte funzioni che le sono attribuite dalla legge istitutiva 10 ottobre 1990, n. 287, la quale presuppone un rapporto con il Parlamento». Nella lettera di risposta del 24 settembre successivo, il Presidente della Camera riconosceva la necessità di affrontare, anche in sede di Regolamento parlamentare, «la questione di una specifica disciplina dei rapporti, con fini conoscitivi» tra la Camera e le autorità amministrative indipendenti; per il momento il Presidente

della Camera riteneva comunque di considerare applicabile anche a tali autorità la procedura prevista dall'articolo 143, comma 2, del Regolamento per i dirigenti della pubblica amministrazione, rivolgendo la richiesta di audizione, in assenza di un Ministro politicamente responsabile, direttamente all'Autorità, previa intesa tra la Commissione e il Presidente della Camera stesso. Nella XI legislatura, in mancanza della disciplina specifica invocata dal Presidente della Camera, il presidente della Commissione cultura riproponeva la questione, chiedendo, con lettera dell'8 luglio 1992, di poter ascoltare il Garante per la radiodiffusione e l'editoria sullo stato della normativa concernente il sistema radiotelevisivo e l'editoria. Il presidente della Commissione sosteneva che, pur non rientrando formalmente il Garante tra i soggetti per i quali il comma 2 dell'articolo 143 del Regolamento prevede la possibilità del ricorso ad audizioni formali, tale disposizione potesse considerarsi applicabile in via analogica al caso di specie, «essendo il Garante un'*authority* di indubbio rilievo costituzionale». L'assenso manifestato dal Presidente della Camera alle argomentazioni del presidente della VII Commissione ha così sancito in modo risolutivo l'applicabilità dell'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera alle autorità di garanzia.

Ulteriori problemi applicativi sono sorti in ordine alla possibilità di audire in modo formale, ai sensi dell'articolo 143, i Commissari CEE e i rappresentanti della Corte dei conti, possibilità esclusa dalla Presidenza della Camera per entrambi i soggetti. Sui Commissari CEE si tornerà più avanti. Quanto alla Corte dei conti, va rilevato anzitutto che l'audizione dei suoi rappresentanti si è svolta costantemente nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio (articolo 119, comma 3) o all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria (articolo 118-*bis*, comma 3) ovvero in sede di illustrazione di referti richiesti alla Corte stessa ai sensi dell'articolo 148 del Regolamento. Nella XII legislatura, in risposta al presidente della Commissione bilancio, che chiedeva l'applicazione della procedura dell'articolo 143, comma 2, in connessione con l'esame del disegno di legge di conversione di un decreto-legge, ritenendo che l'interpretazione estensiva della citata disposizione, già prevista per le autorità amministrative indipendenti, potesse applicarsi a maggior ragione agli organi previsti dalla Costituzione come ausiliari del Parlamento, il Presidente della Camera rispondeva, con lettera del 19 settembre 1994, che la Corte dei conti non può essere annoverata tra i soggetti dotati di autonomia di funzioni e di responsabilità con riferimento ai quali è stato esteso l'ambito applicativo dell'articolo 143, comma 2. Le motivazioni addotte erano, da un lato, «la natura di autorità giurisd-

zionale della Corte dei conti, come tale del tutto estranea all'esercizio di poteri di gestione amministrativa o comunque di cura attiva di interessi della collettività», dall'altro, il fatto che «il complesso delle relazioni tra la Camera e la Corte dei conti trova espressa disciplina in apposite disposizioni regolamentari, distinte dall'articolo 143, che definiscono al riguardo una serie di procedure tipiche, ispirate all'esigenza di conciliare l'autonomia della Corte stessa con il particolare rapporto di ausiliarità che, in base alla Costituzione, intercorre tra quest'ultima e il Parlamento».

Merita, infine, rilevare che per la XIV Commissione politiche dell'Unione europea — che ha sostituito la precedente Commissione speciale per le politiche comunitarie — il Regolamento reca una specifica disposizione in materia di audizioni dei rappresentanti dell'esecutivo. L'articolo 126, comma 3, lettera *d*), dà infatti facoltà alla XIV Commissione di procedere ad «audizioni di Ministri e di dirigenti e rappresentanti di organismi ed amministrazioni pubbliche in relazione alle materie di propria competenza». Al riguardo si deve osservare che l'espressione «organismi ed amministrazioni pubbliche» utilizzata in questo contesto appare più ampia di quella dell'articolo 143, comma 2, non essendo l'ambito di applicazione limitato agli enti vigilati dal Governo; d'altro canto, è da ritenere che, ove siano auditi funzionari e dirigenti pubblici sottoposti al controllo del Governo, debba applicarsi la stessa procedura autorizzatoria di cui all'articolo 143, comma 2.

3 - *Le audizioni nell'ambito di indagini conoscitive*

L'indagine conoscitiva è lo strumento classico attraverso il quale le Commissioni possono, nelle materie di loro competenza, acquisire notizie, informazioni e documenti ⁽¹⁴⁾. Senza soffermarsi qui sul fondamento giuridico e sulla natura dell'istituto ⁽¹⁵⁾, merita ricordare che nello svolgimento dell'indagine la Commissione non dispone degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria — come avviene per le inchieste parlamentari, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione — e, secondo quanto recita l'articolo 48, comma 2, Regolamento Senato, non ha facoltà di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità. Questo principio è enunciato nel solo Regolamento del Senato, ma è da considerarsi assolutamente valido per distinguere l'indagine conoscitiva dall'inchiesta parlamentare, la quale comporta l'esercizio di funzioni di controllo e l'accertamento di responsabilità. L'indagine ha invece una finalità strettamente conoscitiva ed è

attivata ogniqualevolta si ritenga di acquisire elementi di conoscenza «utili alle attività della Camera» (cfr. articolo 144, comma 1, Regolamento Camera), collocandosi pertanto in posizione di strumentalità rispetto alle funzioni attive delle Camere. Prima della formale deliberazione da parte della Commissione, il programma dell'indagine deve ricevere l'autorizzazione del Presidente dell'Assemblea, al quale spetta, in particolare, assicurare il rispetto delle norme regolamentari, specie per quanto attiene alla conformità del programma alla natura conoscitiva dell'istituto⁽¹⁶⁾. Entrambi i Regolamenti parlamentari prevedono la possibilità che le Commissioni dei due rami del Parlamento procedano congiuntamente, previa intesa tra i Presidenti delle Assemblee, nel caso in cui le due Camere dispongano un'indagine sulla stessa materia; in tal caso viene istituito un comitato paritetico misto.

Le audizioni rappresentano la modalità nettamente prevalente di svolgimento dell'indagine, accanto ai rapporti cartolari e ai sopralluoghi. Mentre il Regolamento della Camera stabilisce che possa essere invitata «qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine» (articolo 144, comma 2), il Regolamento del Senato (articolo 48, comma 5) individua una tipologia di soggetti suscettibili di intervenire alle sedute delle Commissioni dedicate alle indagini conoscitive: Ministri competenti, funzionari ministeriali e amministratori di enti pubblici, rappresentanti di enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esposte nella materia in esame. Di fatto, dunque, non sembrano sussistere particolari limiti in ordine alle persone da ascoltare se non quello della pertinenza all'esigenza conoscitiva prospettata con l'indagine⁽¹⁷⁾. Ciò ha fatto sì che, a causa della inadeguatezza dell'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera, talvolta si sia fatto ricorso all'indagine conoscitiva non per una organica e compiuta finalità di conoscenza, ma al solo fine di audire in via formale soggetti non ricompresi nella previsione dell'articolo 143, comma 2, e che diversamente sarebbe stato possibile ascoltare soltanto in via informale. Come si dirà al paragrafo 5, fu la stessa Presidenza della Camera a suggerire la strada dell'indagine conoscitiva per poter ascoltare un Commissario CEE che diversamente non sarebbe stato possibile ascoltare in modo formale ai termini di Regolamento. Ma nei suoi recenti indirizzi la Presidenza della Camera ha inteso restituire all'istituto, attraverso un uso più puntuale dello strumento della previa autorizzazione, la caratteristica di ricognizione conoscitiva su oggetti ben determinati, secondo programmi pre-stabiliti in maniera sufficientemente dettagliata ed entro termini prefissati ragionevolmente brevi⁽¹⁸⁾.

I soggetti invitati alle audizioni non possono, in caso di indisponibilità, esservi obbligati coercitivamente; d'altro canto, in modo speculare, non può configurarsi il diritto di chicchessia — fatta eccezione per i rappresentanti del Governo, ai sensi dell'articolo 64, quarto comma, della Costituzione — ad essere ascoltato. Per quanto riguarda l'audizione di funzionari ministeriali e di amministratori di enti pubblici, si è discusso, nel silenzio delle norme regolamentari che disciplinano le indagini conoscitive, se possa darsi luogo alla convocazione diretta ovvero si debba comunque passare per il tramite del Ministro competente: la prassi è prevalentemente orientata nel senso della convocazione diretta, peraltro temperata dalla contemporanea comunicazione al Ministro interessato, il quale è così posto in condizione di adottare, assumendosene la responsabilità politica, le eventuali iniziative conseguenti, ivi compresa l'iniziativa estrema del divieto al funzionario o all'amministratore di comparire davanti alla Commissione ⁽¹⁹⁾.

4 - Le audizioni sui documenti finanziari

Le norme che disciplinano la discussione dei documenti finanziari stabiliscono anche le modalità di acquisizione dei necessari elementi conoscitivi. Per quanto riguarda la sessione di bilancio vera e propria, l'articolo 119, comma 3, Regolamento Camera prevede che ciascuna Commissione svolga un pre-esame degli stati di previsione del bilancio a legislazione vigente di rispettiva competenza, deliberando a tal fine, d'intesa con il Presidente della Camera, il programma delle audizioni. La procedura è agile e flessibile, in quanto l'obbligo dell'intesa con il Presidente della Camera sussiste non per le singole audizioni ma per il programma complessivo, il che richiede una coerenza fra temi individuati, soggetti da ascoltare e finalità da perseguire. La disposizione regolamentare non pone alcun limite esplicito in ordine ai soggetti da ricomprendere nelle audizioni, ma vi è un limite implicito ad ascoltare soggetti che non risultino pertinenti rispetto alle competenze della Commissione: l'intesa con il Presidente della Camera consente, per l'appunto, di mantenere la Commissione proponente entro il perimetro delle proprie competenze. In questa sede sono per lo più ascoltati funzionari e dirigenti dei singoli ministeri, che possono fornire informazioni utili per comprendere i criteri di elaborazione dei documenti finanziari. Per la verità, a parte la Commissione bilancio, il ricorso a questo tipo di audizioni non è stato frequente, essendo peraltro le valutazioni di politica generale ri-

messe alla stessa Commissione bilancio. Quest'ultima è solita svolgere un articolato programma di audizioni, che nella prassi si sono svolte anche congiuntamente alla Commissione bilancio del Senato, fermi restando i termini previsti per la sessione di bilancio. Vale segnalare che, ai fini dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio relativi alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996, il 12 ottobre 1993 le Commissioni riunite bilancio e attività produttive deliberarono un programma di audizioni al fine di acquisire elementi conoscitivi sui temi relativi alle condizioni per il rilancio dell'economia e la ripresa dello sviluppo. Nell'aderire alla intesa richiesta, il Presidente della Camera, con lettera del 12 ottobre 1993, richiamava il punto e) della sua lettera circolare del 5 agosto dello stesso anno con riferimento alla esigenza che le audizioni di soggetti responsabili della gestione di impresa fossero limitate a problematiche di carattere generale e non comprendessero domande sulla gestione delle singole aziende, raccomandando inoltre che «nella scelta degli imprenditori da audire in qualità di esperti di determinate problematiche siano sempre seguiti criteri oggettivi chiaramente motivati in rapporto agli specifici oggetti dell'attività conoscitiva e che tali audizioni non siano sostitutive di quelle delle organizzazioni rappresentative delle categorie sui temi che rientrano nella competenza di queste ultime».

Per quanto riguarda il documento di programmazione economico-finanziaria, l'attività conoscitiva preliminare di cui all'articolo 118-*bis*, comma 3, Regolamento Camera è disciplinata, ma per la sola Commissione bilancio, sulla falsariga di quella prevista per il pre-esame del bilancio a legislazione vigente. La disposizione regolamentare da ultimo citata prevede che la Commissione bilancio possa svolgere l'attività conoscitiva anche congiuntamente con l'omologa Commissione del Senato. Nella prassi, per economia dei lavori, si è sempre proceduto a Commissioni riunite. Quanto ai soggetti da audire, l'unico limite sembra essere rappresentato dall'effettiva utilità ai fini della valutazione degli obiettivi enunciati dal Governo nel documento programmatico ⁽²⁰⁾.

5 - Le audizioni dei rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea

I rapporti della Camera con le istituzioni comunitarie hanno conosciuto un certo impulso a seguito delle modifiche regolamentari del 18 luglio 1990, che hanno istituito la Commissione speciale per le politiche comunitarie, con competenza generale sugli aspetti ordinamentali del-

l'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e dell'attuazione degli accordi comunitari (articolo 126, comma 3, Regolamento Camera). Ai fini dell'ottica assunta in questa sede, si deve rilevare che la Commissione speciale — di fatto equiparata a una Commissione permanente quanto alla continuità dell'esistenza da una legislatura all'altra — può promuovere, previa autorizzazione del Presidente della Camera, incontri con delegazioni o con singoli membri del Parlamento europeo (articolo 126, comma 3, lettera e)), mentre all'inizio e alla fine di ciascun semestre di Presidenza della Comunità europea la Commissione incontra una delegazione composta dai rappresentanti italiani al Parlamento europeo che siano membri degli uffici di Presidenza del Parlamento, delle Commissioni e dei gruppi parlamentari (articolo 126, comma 4). Le citate disposizioni regolamentari, nel mentre attribuiscono alla sola Commissione speciale la possibilità di incontri e audizioni formali con i rappresentanti delle istituzioni comunitarie, nello stesso tempo non contemplano la possibilità di ascoltare i membri della Commissione europea. Pertanto, da un lato la Commissione speciale, per poter procedere all'audizione di Commissari europei, ha dovuto adottare in via analogica la procedura prevista dall'articolo 126, comma 3, lettera d), Regolamento Camera per l'audizione di Ministri e dirigenti, dall'altro per le Commissioni permanenti risultava impossibile audire qualsivoglia rappresentante delle istituzioni comunitarie se non ricorrendo a *escamotages* di carattere procedurale. Nella XI legislatura, alla Commissione cultura fu negata la possibilità di ascoltare in modo formale il Commissario delle Comunità europee per la scienza, la ricerca e lo sviluppo, in quanto — come affermava la lettera del Presidente della Camera del 18 marzo 1993 — allo stato della regolamentazione dell'attività parlamentare non appariva possibile, specie per una Commissione ordinaria, «dare a questo incontro un carattere di audizione formale, con relative forme di verbalizzazione e pubblicità»; il Presidente rilevava che sarebbe stato possibile ascoltare il Commissario CEE nell'ambito di un'indagine conoscitiva, che infatti fu deliberata dalla Commissione e che si esaurì con la sola audizione del Commissario. All'inizio della XIII legislatura si è quindi ritenuto, contestualmente alla modifica dell'articolo 22, comma 1, Regolamento Camera — che ha istituito la XIV Commissione permanente politiche dell'Unione europea, nella quale sono assorbite le competenze precedentemente detenute dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie — di introdurre nel Regolamento della Camera l'articolo 127-ter, che definisce le modalità dei rapporti di informazione, scambio e confronto tra le istituzioni nazionali, o, meglio, tra la Camera dei de-

putati e le istituzioni dell'Unione europea ai fini di un migliore coordinamento fra le politiche nazionali con quelle comunitarie in relazione al processo in atto di integrazione europea. Tale articolo è diretto infatti, da un lato, ad estendere a tutte le Commissioni la possibilità, prima prevista per la sola Commissione speciale, di invitare rappresentanti italiani al Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione europea (comma 1), dall'altro a consentire a tutte le Commissioni di invitare membri della Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza (comma 2). Su tali modifiche regolamentari, approvate il 1° agosto 1996, si possono svolgere alcune osservazioni: 1) il disposto del comma 1 dell'articolo 127-ter è comunque meno limitativo rispetto al disposto del comma 4 dell'articolo 126, che per la sola Commissione speciale per le politiche comunitarie (ora XIV Commissione permanente) colloca all'inizio e alla fine di ciascun semestre di Presidenza europea gli incontri con i rappresentanti italiani al Parlamento europeo; 2) la possibilità di incontri formali con membri non italiani del Parlamento europeo rimane in capo alla sola XIV Commissione, ai sensi della norma speciale di cui all'articolo 126, comma 3, lettera e), Regolamento Camera; 3) per l'audizione di membri della Commissione europea anche la XIV Commissione permanente ricade sotto la norma generale di cui all'articolo 127-ter, comma 2.

6 - Altri tipi di audizioni, in particolare in connessione con il parere parlamentare sulle nomine negli enti pubblici

L'articolo 104, comma 1, Regolamento Camera prevede che, nell'ambito della procedura di esame dei disegni di legge di approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, la Commissione affari costituzionali possa stabilire «al fine di acquisire elementi utili per l'esame, l'audizione di una rappresentanza del Consiglio» ⁽²¹⁾.

Il capo XXXV (articoli 148, 149 e 150) Regolamento Camera disciplina i rapporti della Camera con la Corte dei conti, che possono configurarsi secondo le seguenti fattispecie, realizzabili per il tramite del Presidente della Camera: 1) richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti da parte di un presidente di Commissione per la materia di competenza di questa; 2) invito alla Corte a fornire ulteriori informazioni o elementi di giudizio sulle relazioni concernenti la gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato, assegnate all'esame della Commissione competente per materia; 3) richiesta di ulteriori informazioni ed elementi di

giudizio sui decreti registrati con riserva trasmessi al Parlamento e assegnati alla Commissione competente per materia. Le norme citate prefigurano la possibilità di vere e proprie audizioni formali, talvolta effettuate in passato; ma, a prescindere dalla scarsa operatività delle norme stesse, va rilevato che la Corte dei conti viene ascoltata normalmente in occasione dell'esame dei documenti finanziari, soprattutto da parte della Commissione bilancio ⁽²²⁾.

Particolare attenzione conviene dedicare alle audizioni connesse con l'esame parlamentare per l'espressione del parere sulle nomine negli enti pubblici proposte dal Governo. La legge 24 gennaio 1978, n. 14, stabilisce che il Governo, prima di procedere a nomine, proposte o designazioni di presidenti e vicepresidenti di istituti e di enti pubblici, anche economici, deve richiedere il parere parlamentare, entro il termine, fissato dall'articolo 143, comma 4, Regolamento Camera e 139-*bis* Regolamento Senato, di venti giorni dall'assegnazione, prorogabile per una sola volta per non più di dieci giorni. Tale parere, espresso dalle Commissioni competenti per materia, «è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire», mentre la richiesta di parere da parte del Governo deve contenere la esposizione dei motivi che giustificano la candidatura «secondo criteri di capacità professionale dei candidati e degli eventuali incarichi precedentemente svolti o in corso di svolgimento, in relazione ai fini e agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico». Nella prassi è presto emersa l'esigenza di accompagnare all'esame parlamentare delle proposte di nomina l'audizione dei designati. Tuttavia, la Giunta per il Regolamento della Camera, con pronuncia del 17 gennaio 1979, ha escluso l'ammissibilità di tali audizioni, sia perché nel caso in questione si tratterebbe di ascoltare chi ancora non è preposto alla carica, contraddicendo quindi il disposto dell'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera in base al quale si possono svolgere audizioni di dirigenti «preposti» a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici; sia perché l'obbligo di motivazione del parere previsto dalla legge n. 14 «deve intendersi come indicativo di un criterio di valutazione della professionalità del designato, ma non autorizza una verifica dei propositi di gestione dello stesso, non spettando in questa fase alle Camere la formulazione, anche solo indiretta ed implicita, di un indirizzo di gestione che impegni direttamente il designato, ciò che rientra nella competenza dell'esecutivo». La questione, risolta negli anzidetti termini negativi dalla Giunta per il Regolamento, si è riproposta a seguito dell'approvazione della legge 4 giugno 1985, n. 281, che, sostituendo l'articolo 1 del decreto-legge n. 95 del

1974, ha previsto, in relazione alla nomina dei commissari della CONSOB, la possibilità per le Commissioni parlamentari competenti di «procedere alla audizione delle persone designate quando non vi ostino i rispettivi regolamenti parlamentari». La norma è rimasta però inapplicata, in quanto il Presidente della Camera, rispondendo con lettera dell'11 dicembre 1986 al presidente della Commissione finanze, che aveva sollecitato un'interpretazione in proposito, riteneva che «l'espressione "quando non vi ostino i rispettivi Regolamenti parlamentari" facesse riferimento anche alla consuetudine stabilitasi alla Camera dopo il parere della Giunta per il Regolamento del 17 gennaio 1979, che (...) ha escluso la possibilità di procedere ad audizione degli interessati in sede di parere su nomine governative»⁽²³⁾.

È intervenuta successivamente la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e che all'articolo 2 istituisce le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, prevedendo, al comma 7, che le Commissioni parlamentari competenti per il parere possano procedere all'audizione delle persone designate. La citata legge n. 481 ha trovato per la prima volta applicazione nel luglio 1996, con la proposta di nomina dei componenti (presidente e due membri) dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competente per l'energia elettrica e il gas. L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione attività produttive ha individuato una serie di problematiche relative alla corretta procedura da seguire, anche per quanto riguarda la possibilità di procedere alle audizioni delle persone designate. Il Presidente della Camera, rispondendo il 23 luglio 1996 a una lettera sull'argomento del presidente della Commissione, ha chiarito che le audizioni delle persone designate possono essere compiute «anche per l'esigenza che le decisioni parlamentari siano adottate previa un'istruttoria completa» e che comunque le audizioni medesime «dovranno essere rivolte esclusivamente ad acquisire elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge». Il Presidente della Camera ha inoltre escluso che le audizioni possano svolgersi congiuntamente con la Commissione industria del Senato, nella considerazione che riunioni congiunte delle Commissioni con le omologhe Commissioni permanenti dell'altro ramo del Parlamento hanno avuto luogo, oltre che nei casi espressamente previsti dal Regolamento relativi alle procedure di esame dei documenti di bilancio, solo in relazione a sedi, quali le audizioni o le comunicazioni del Governo, nelle quali non sono previste votazioni: nel caso concreto «le audizioni si inseriscono invece in un procedimento che deve concluder-

si con l'espressione di un voto» e quindi le competenti Commissioni di Camera e Senato devono procedere separatamente ⁽²⁴⁾.

Orbene, non v'è dubbio che l'impostazione adottata in sede di applicazione della legge n. 481 del 1995 diverga sostanzialmente da quella che, richiamando il parere della Giunta per il Regolamento del 17 gennaio 1979, si ritenne di adottare con riferimento alla legge n. 281 del 1985 relativa alla CONSOB. Vero è che la legge n. 481 non reca la clausola limitativa contenuta nella legge n. 281 (le audizioni si possono svolgere «quando non vi ostino i rispettivi Regolamenti parlamentari»), ma non parrebbe questa una ragione sufficiente per spiegare la diversa impostazione assunta nei due casi. Infatti, non può negarsi che alla previsione normativa della legge n. 481 (così come del resto della legge n. 281) non corrisponde una norma regolamentare formalmente invocabile per lo svolgimento di siffatte audizioni, non essendo a tal fine pertinente — per le ragioni già evidenziate nel più volte richiamato parere della Giunta del 17 gennaio 1979 — il richiamo all'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera. E allora l'interpretazione della legge n. 481, non sorretta dal rinvio al parere della Giunta per il Regolamento, deve essere correttamente intesa nel quadro dei recenti indirizzi della Presidenza della Camera, volti a fare in modo che le decisioni assunte in sede parlamentare siano assistite da una compiuta istruttoria (aspetto, quest'ultimo, che non era affatto negato dal parere della Giunta del 1979, ma che in quella fase non si ritenne di ammettere per i motivi evidenziati nel parere stesso). Resta da verificare se — come sembrerebbe opportuno alla luce dei più recenti sviluppi — anche la legge n. 281 non debba essere ormai interpretata alla stregua della legge n. 481 per quanto attiene alla possibilità di procedere all'audizione presso le competenti Commissioni permanenti dei candidati proposti dal Governo.

7 - Le audizioni informali

Quando non sia possibile procedere, ai sensi delle norme regolamentari, ad audizioni formali, le Commissioni ricorrono alle c.d. audizioni informali, istituto non previsto dal Regolamento ma che si è venuto affermando soprattutto nel corso delle ultime legislature. Tali audizioni si definiscono «informali» in quanto si svolgono al di fuori di canali istituzionali precostituiti, di procedure certe e formalizzate e non sono assistite dalle forme di pubblicità previste dal Regolamento per le sedi formali. Ma proprio per questo le audizioni informali vengono ad instaura-

re relazioni istituzionali complesse, in merito alle quali la Presidenza della Camera ha mostrato un'attenzione crescente in corrispondenza con l'aumento di tale tipo di attività informale delle Commissioni permanenti. Nell'VIII legislatura il Presidente della Camera, con lettera del 15 settembre 1976, nel consentire al Comitato permanente per l'edilizia residenziale pubblica e per l'edilizia sociale, costituito in seno alla Commissione lavori pubblici, di svolgere audizioni informali, raccomandava «in via generale che tali audizioni, allorché siano disposte al di fuori delle sedi espressamente previste dal Regolamento, siano condotte con molto rigore» e che «le finalità degli incontri e l'argomento siano previamente ben definiti»; per quanto riguarda in particolare le regioni, «in considerazione dell'autonomia costituzionalmente garantita della quale tali enti godono, appare consigliabile che alla loro consultazione "informale" si faccia ricorso in via eccezionale e sempre con precise finalità, in riferimento a provvedimenti o ad atti di indirizzo in preparazione. Lo stesso vale per gli enti locali e per gli istituti e le associazioni estranei alla pubblica amministrazione» (25). Nella seconda metà degli anni ottanta il ricorso alle audizioni informali si è intensificato, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo (in tal caso viene usata l'espressione «audienze legislative») (26), e facendo emergere un'esigenza di regolamentazione che si è tradotta dapprima nell'obbligo di comunicazione al Presidente della Camera di ogni singola audizione e, successivamente, a partire dalla XI legislatura, alla assimilazione delle audizioni informali a quelle formali quanto alla necessità dell'intesa con il Presidente della Camera e quanto al rispetto delle regole di correttezza costituzionale, come l'autorizzazione dei Ministri per i pubblici funzionari.

La prassi prevalentemente seguita è quella di far effettuare l'audizione informale da parte di un collegio minore della Commissione (Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, Comitato ristretto nominato nel corso del procedimento di esame di un progetto di legge, Comitato permanente istituito in seno alla Commissione ai sensi dell'articolo 22, comma 4, Regolamento Camera), intendendosi generalmente esteso l'invito a partecipare all'incontro a tutti i membri della Commissione interessati all'argomento. Ciascuna delle sedi in cui si effettuano le audizioni risponde in genere ad esigenze diverse. Le audizioni nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi — organo esponentiale della Commissione, incaricato della programmazione dei lavori — per lo più non sono collegate ad uno specifico provvedimento legislativo bensì hanno una valenza politica più generale (ad esempio, determinate categorie sollecitano un intervento legislativo del-

la Commissione o anche un atto di indirizzo nei confronti del Governo); oppure, tali audizioni possono essere collegate allo svolgimento di un'attività parlamentare diversa da quella legislativa (si pensi, ad esempio all'esame, per l'espressione del parere di competenza, di atti normativi del Governo sui quali si ritenga opportuno procedere ad approfondimenti mediante un confronto con le categorie interessate). Le audizioni nell'ambito dei Comitati ristretti sono invece specificamente finalizzate ad acquisire elementi di valutazione, da parte dei soggetti interessati, in ordine a un determinato progetto di legge. Le audizioni nell'ambito dei Comitati permanenti sono evidentemente collegate ai compiti istruttori e preliminari che spettano a tali organismi con riferimento alla materia ad essi assegnata. Si sono anche registrati casi di audizioni informali da parte del Comitato dei nove, altro organo interno delle Commissioni ma strettamente collegato all'attività dell'Assemblea in quanto incaricato di esaminare gli emendamenti presentati ai progetti di legge in discussione in Aula; in tal caso, il Comitato assolve compiti istruttori propri della sede referente ma che non sia stato possibile esaurire in quella sede o che richiedano ulteriori approfondimenti successivamente alla conclusione dell'esame in Commissione.

Nella prassi più recente, ferme restando le sedi testé richiamate, è invalso l'uso di svolgere le audizioni informali anche in Commissione plenaria, cui si riteneva ostasse la circostanza che il *plenum* della Commissione — trattandosi di sede in cui i lavori avvengono in modo formale, con le forme regolamentari di pubblicità — possa procedere solo alle audizioni *ex* articolo 143, comma 2, Regolamento Camera o ad altri tipi di audizione formale previsti dal Regolamento, ad esclusione di ogni attività informale, che dovrebbe intendersi rimessa appunto alle sedi che lavorano informalmente (Ufficio di Presidenza o Comitato ristretto). Ma questa considerazione risulta contraddetta dalla circostanza stessa che audizioni informali hanno avuto luogo anche nei Comitati permanenti, organi interni della Commissione, sull'attività dei quali si dà conto nei resoconti pubblicati sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*. Si è quindi ritenuto che, ove convenuto dalla Commissione, il *plenum* possa procedere ad audizioni informali, indipendentemente dalla finalità di queste.

Per quanto riguarda le modalità di organizzazione dell'audizione informale, una volta che la Commissione o l'Ufficio di Presidenza abbiano assunto la decisione — o, nel caso di audizioni in seno a Comitati ristretti o permanenti, la decisione sia stata confermata dall'Ufficio di Presidenza —, il presidente della Commissione predispone un'apposita

lettera al Presidente della Camera per la prevista autorizzazione, generalmente richiesta con la formula: «ove nulla osti» allo svolgimento dell'audizione (27). Le modalità concrete di svolgimento delle audizioni sono rimesse al prudente apprezzamento del presidente della Commissione, che deve comunque evitare indebite imputazioni di responsabilità nei confronti dei soggetti ascoltati.

Quanto ai profili di ammissibilità delle audizioni informali, posto che si tratta di un'attività conoscitiva ampiamente utilizzata dalle Commissioni parlamentari, si è sostenuto che *de iure condito* non appare possibile ricorrervi per i soggetti che rientrano nella previsione di cui all'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera, in quanto quest'ultima disposizione riveste «carattere cogente e non carattere dispositivo»: quindi le norme del capo XXXIII rivestirebbero «carattere obbligatorio e vincolante per le procedure di indagine, informazione e controllo da esso richiamate e le Commissioni parlamentari non hanno facoltà di derogarvi» (28). Tuttavia, questa posizione non è stata del tutto condivisa dalla Presidenza della Camera, che in passato ha manifestato la propria contrarietà all'applicazione dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento nell'ambito del procedimento legislativo — anche in presenza dei requisiti indicati dalla norma per lo svolgimento di audizioni formali —, ritenendo che in tal caso le Commissioni dovessero ricorrere alle audizioni informali. Tale orientamento restrittivo della Presidenza deve peraltro ritenersi superato alla luce della circolare n. 1 del 1997 sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni, di cui si parlerà nel paragrafo 8.

Merita infine sottolineare ulteriormente che le audizioni informali sono state «codificate» dalla Presidenza della Camera nei casi in cui vi siano ostacoli di natura costituzionale o procedurale a instaurare un determinato tipo di rapporti con soggetti esterni. Si può citare in proposito il precedente della Commissione giustizia, che, nel corso dell'esame del disegno di legge concernente la riforma del codice di procedura penale, non ebbe l'autorizzazione della Presidenza della Camera ad acquisire su tale provvedimento il parere di alcuni qualificati organismi (Corte suprema di cassazione, Consiglio nazionale forense, alcune università), in quanto «l'acquisizione dei predetti pareri avverrebbe al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale e regolamentare e, ancorché fosse disposta informalmente, solleverebbe delicatissimi problemi specie per ciò che concerne i rapporti con l'ordine giudiziario che, per espressa previsione costituzionale, è istituzionalmente chiamato ad applicare le leggi, non per contribuire in alcun modo alla loro preparazione (...) Se, tuttavia, come sembra, il parere dei titolari delle funzioni attribuite agli organi indicati

risulta utile, la Commissione potrebbe ascoltarli informalmente o ottenere le osservazioni ai testi in esame, in quanto esperti nelle materie oggetto dei provvedimenti, e non in quanto titolari delle funzioni stesse»⁽²⁹⁾.

8 - *Considerazioni sulla natura e sui limiti allo svolgimento delle audizioni nelle Commissioni permanenti*

Il rilievo che le audizioni hanno nella complessiva attività delle Commissioni è dimostrato dal considerevole utilizzo che ne è stato fatto nelle ultime legislature⁽³⁰⁾. Ma l'ampia tipologia delineata nei paragrafi precedenti mal si presta a una qualificazione giuridica univoca e onnicomprensiva dell'istituto. Nell'ambito delle indagini conoscitive le audizioni rappresentano lo strumento prevalente, ma non l'unico, per lo svolgimento delle indagini stesse: in tal caso le audizioni non hanno un'autonoma formalizzazione ma hanno carattere strumentale rispetto all'indagine, di talché senza di esse l'indagine risulterebbe gravemente lacunosa. Le audizioni sui documenti finanziari sono strettamente funzionali all'attività conoscitiva preliminare all'esame, rispettivamente, del documento di programmazione economico-finanziaria e del bilancio a legislazione vigente. Un rapporto di funzionalità intercorre anche tra le audizioni — ove ammesse — dei candidati ai vertici di enti pubblici e il procedimento di esame della proposta governativa per l'espressione del parere da parte della competente Commissione: si può parlare, in questo caso, di un vero e proprio sub-procedimento che si innesta sul procedimento principale. Analoga considerazione può svolgersi per le c.d. udienze legislative, ove siano autonomamente configurate rispetto al procedimento legislativo principale, come avviene in parte al Senato per le audizioni di pubblici funzionari *ex* articolo 47 del Regolamento; come si vedrà, nell'ordinamento parlamentare italiano tale istituto non ha una specifica disciplina ed anzi i tentativi di ricorrervi per il tramite di procedure formali previste dal Regolamento (in particolare, l'articolo 143, comma 2, Regolamento Camera) sono state considerate con disfavore, almeno fino a qualche tempo fa, dalla Presidenza della Camera, che ha preferito suggerire lo svolgimento di audizioni informali nel Comitato ristretto o nell'Ufficio di Presidenza, evitando di dar corso ad un sub-procedimento nell'ambito del procedimento legislativo.

Più complesso è il discorso relativo alle audizioni per le quali non sia predeterminata una connessione funzionale o strumentale rispetto ad altro procedimento. Si tratta dei casi in cui il Regolamento si limita ad

enunciare la possibilità di audire taluni soggetti per acquisire informazioni o chiarimenti (Ministri, pubblici funzionari, rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea). Le audizioni *ex* articolo 143, commi 2 e 3, Regolamento Camera — ovvero *ex* articoli 46 e 47 Regolamento Senato — configurano la c.d. «sede politica» delle Commissioni e come tali possono espletare anche funzioni di indirizzo e di controllo. Non v'è dubbio che le audizioni dei rappresentanti del Governo — anche quando siano svolte sotto la veste formale di «comunicazioni del Governo» — siano l'occasione per un confronto, sulle tematiche di competenza delle singole Commissioni, tra i due organi titolari dell'indirizzo politico, cioè tra Parlamento e Governo. Ma la funzione di indirizzo si esprime in questo caso non in atti formali, essendo escluso, come già detto in precedenza, che le audizioni possano concludersi con la votazione di un atto di indirizzo: atti di indirizzo possono essere votati in Assemblea al termine di dibattiti su comunicazioni del Governo o su mozioni ovvero, in Commissione, mediante distinto e autonomo procedimento di discussione di una risoluzione. L'indirizzo al Governo si esprime invece in orientamenti e punti di vista dei parlamentari intervenuti nel dibattito e di cui il Governo potrà tenere opportunamente conto nella propria azione politica, trattandosi oltretutto dei parlamentari «specialisti» della materia discussa. La richiesta di «chiarimenti» su questioni di amministrazione e di politica che può essere rivolta dalle Commissioni ai Ministri sulle materie di competenza di questi — ai quali può pure essere richiesto di disporre l'intervento di pubblici funzionari —, e soprattutto la richiesta di riferire in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad atti di indirizzo, appaiono riconducibili alla funzione di controllo, esercitata peraltro in modo atipico, in quanto priva degli strumenti sanzionatori propri dell'Assemblea plenaria. Il controllo in Commissione — che talora si manifesta anche nello svolgimento di interrogazioni nell'ambito stesso dell'audizione ove esse vertano su materia analoga — ha ovviamente carattere di settorialità e di maggiore sistematicità rispetto a quello proprio dell'Assemblea e si inquadra in un contesto di continuità di rapporti tra la Commissione stessa e i rappresentanti del Governo. Ma, come ben si vede, solo un tipo di audizione, quello dei rappresentanti del Governo, può essere connotato con la manifestazione di poteri *lato sensu* di indirizzo o di controllo da parte delle Commissioni permanenti. Negli altri casi — ivi compresi anche i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea — le audizioni svolgono una funzione eminentemente informativa e conoscitiva e non possono determinare imputazione di responsabilità nei confronti dei soggetti ascoltati, i quali anzi neppure possono es-

sere obbligati a comparire, non essendo le Commissioni permanenti dotate dei poteri coercitivi che l'articolo 82 della Costituzione attribuisce alle Commissioni d'inchiesta ⁽³¹⁾.

Sulla base di queste brevi osservazioni, può allora affermarsi che l'audizione, pur nella sua plurifunzionalità derivante dal collegamento con diversi procedimenti e funzioni, è da considerare, in termini di sufficiente generalizzazione, un segmento dell'attività conoscitiva delle Camere ⁽³²⁾.

Se spetta alla Presidenza dell'Assemblea, attraverso l'autorizzazione allo svolgimento dell'audizione, tutelare la correttezza istituzionale nel rapporto tra le Commissioni e i soggetti esterni, è affidato poi al presidente di Commissione il compito di vigilare in concreto sul rispetto delle regole di correttezza, non ammettendo nel corso dell'audizione — specie quando non si tratti di rappresentanti del Governo — domande o osservazioni non rispettose dell'autonomia dei soggetti ascoltati o comunque implicanti un'inesistente responsabilità di tali soggetti nei confronti del Parlamento. Si tratta di un primo, importante limite generale allo svolgimento di audizioni.

Ma si possono individuare ulteriori limiti in ordine ai soggetti e all'oggetto delle audizioni, nonché limiti di carattere procedimentale. I limiti soggettivi emergono dalla tipologia stessa delle audizioni come è stata evidenziata nei paragrafi precedenti. Le audizioni nell'ambito delle indagini conoscitive non presentano limiti particolari in ordine ai soggetti suscettibili di essere ascoltati, se non quello della coerenza di tali soggetti rispetto agli obiettivi di conoscenza e di informazione perseguiti dall'indagine. Analoga considerazione può farsi per le audizioni sui documenti finanziari, rispetto ai quali gli obiettivi conoscitivi risultano in una certa misura predeterminati nella stessa norma regolamentare. Per quanto riguarda i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea, l'esame svolto in precedenza ha evidenziato — dopo le modifiche regolamentari del 1996 — un'individuazione abbastanza chiara dei soggetti che le Commissioni possono audire. Quanto alle audizioni informali, esse rappresentano lo strumento che può soddisfare con immediatezza le esigenze conoscitive del Parlamento senza i limiti soggettivi posti, in particolare, dall'articolo 143, comma 2. Si è già parlato dell'interpretazione estensiva di cui è stata oggetto la predetta norma, che può essere invocata per ascoltare in modo formale le autorità amministrative indipendenti. Ma si è anche accennato alla difficoltà a riferire alla stessa norma l'audizione formale della Corte dei conti e la problematicità derivante dal processo di «privatizzazione» dell'economia pubblica. A quest'ultimo

proposito si intersecano limiti soggettivi e oggettivi, nel senso che non solo appare incongruo con il contenuto della norma ricondurre ad essa l'eventuale richiesta di audizione formale delle società per azioni risultanti dalla trasformazione dei precedenti enti delle partecipazioni statali, ma si pone pure il problema più generale — che riguarda tutte le fattispecie di audizioni prese in considerazione, formali e informali — del rapporto tra il Parlamento e le imprese. Su questo tema è intervenuto il Presidente della Camera con una lettera del 5 agosto 1993 indirizzata ai presidenti delle Commissioni permanenti, con la quale veniva delineato un primo bilancio dell'attività svolta all'inizio della XI legislatura e venivano individuati alcuni indirizzi diretti a migliorare la qualità del lavoro parlamentare. In particolare, nella lettera si sottolineava che «a seguito dei mutamenti dell'intervento pubblico nell'economia conseguenti alle regole comunitarie e alla trasformazione in società per azioni di tutti gli enti pubblici esercenti imprese e banche, la Presidenza, nel concedere le prescritte intese per le audizioni, formali o informali, e per le indagini conoscitive, si è orientata nel senso di escludere forme dirette di controllo parlamentare sulla gestione delle imprese, non autorizzando le audizioni dei responsabili delle imprese salvo che su problematiche di carattere generale». Il Presidente riteneva infatti «che la funzione parlamentare di indirizzo e controllo per essere efficace, rispetto a grandi fenomeni di trasformazione dell'economia, debba far valere esclusivamente la responsabilità politica del Governo». La lettera citata, nel ribadire indicazioni già manifestate in precedenti occasioni in relazione alla richiesta di intesa per lo svolgimento di indagini conoscitive relative al settore economico, evidenziava, negli orientamenti della Presidenza, una linea di tendenza volta ad individuare nel Governo, in quanto azionista o autorità di vigilanza, l'interlocutore in sede parlamentare, evitando le occasioni di confronto diretto con le imprese, specie per quanto concerne specificamente gli aspetti gestionali.

Quanto ai limiti di carattere procedimentale nello svolgimento delle audizioni, essi riguardano anzitutto il rispetto delle competenze delle Commissioni come individuate dall'articolo 22, comma 1, Regolamento Camera e specificate, più recentemente, dalla lettera circolare del Presidente della Camera n. 3 del 1996: a tale compito provvede il Presidente della Camera all'atto di autorizzare l'audizione, formale o informale, o l'indagine conoscitiva.

Più complessa è la questione della connessione delle audizioni in senso stretto — che per loro natura hanno uno svolgimento agile, a differenza dell'indagine conoscitiva, che si dispiega in un arco temporale più

ampio — con il procedimento legislativo. La prassi è oscillante nell'ammettere audizioni formali nell'ambito del procedimento di esame di un progetto di legge in Commissione, prevalendo nettamente il ricorso alle audizioni informali nel Comitato ristretto. In proposito si deve richiamare quanto sostenuto in passato dalla Presidenza. Con lettera al presidente della Commissione bilancio dell'8 novembre 1972, il Presidente della Camera sosteneva «che il nostro Regolamento non prevede che l'iter di un disegno di legge, una volta iniziato, possa essere formalmente interrotto da udienze conoscitive o consultazioni di persone estranee alla Camera stessa o al Governo», suggerendo comunque «contatti in via informale» da parte del relatore o del Comitato ristretto «allo scopo di definire meglio la cognizione dei relativi problemi, a patto però che consultazioni o ricognizioni del genere non pregiudichino la doverosa sollecitudine, connessa col rispetto dei termini regolamentari, con la quale le Commissioni sono tenute a procedere». Analoghe considerazioni sono state ribadite più recentemente dal Presidente della Camera, con lettera del 16 settembre 1994, al presidente della Commissione bilancio (la stessa menzionata al paragrafo 2 in relazione al diniego ad autorizzare l'audizione formale della Corte dei conti in connessione con l'esame del disegno di legge di conversione di un decreto-legge). Il Presidente, soffermandosi sulla possibilità di attivare, in parallelo al procedimento legislativo e con la finalità di approfondire il contenuto del progetto di legge, procedure formali (quale è quella prevista dall'articolo 143, comma 2, del Regolamento) aventi una loro precisa autonomia sul piano regolamentare e una distinta specificità funzionale, osservava che «quando è in corso un procedimento legislativo su una determinata materia, è nell'alveo di tale procedimento che vanno ricondotte tutte le attività e le iniziative volte ad arricchire il momento istruttorio, evitando di dar vita a sub-procedimenti aventi natura e finalità diverse» e «qualora si dia corso all'audizione di soggetti il cui contributo sia giudicato particolarmente significativo, ciò potrà opportunamente avvenire in via informale, senza cioè ricorrere a strumenti regolamentari previsti ad altri fini»⁽³³⁾. Peraltro, la recente lettera circolare del Presidente della Camera n. 1 del 10 gennaio 1997 sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni — adottata in analogo testo anche dal Presidente del Senato — enuncia, fra gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa, «la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti» e indica alcuni criteri cui le Commissioni devono ispirarsi nello svolgimento di tale attività conoscitiva (che comprende le audizioni, le indagini co-

noscitive e le altre procedure informative previste dal Regolamento). In primo luogo, i soggetti da ascoltare devono essere scelti in base a criteri predeterminati e comunque tali da assicurare il pluralismo delle opinioni; in secondo luogo, le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, eventualmente ricorrendo a forme di consultazione basate su questionari preordinati, anche per orientare successive audizioni; infine, per le attività conoscitive di maggiore ampiezza viene agevolata la concertazione tra le due Camere per il tramite dei rispettivi Presidenti. Non può non rilevarsi che la circolare pare adottare un'impostazione innovativa, in controtendenza rispetto a quella che un autore ha definito «una battaglia di retroguardia contro la contaminazione del procedimento di decisione legislativa da interventi esterni»⁽³⁴⁾. È così aperta la strada all'istituto dell'«audienza legislativa», fin qui sperimentato alla Camera quasi esclusivamente in via informale, senza una precisa base regolamentare⁽³⁵⁾, e che ora farà probabilmente il proprio ingresso nell'ordinamento parlamentare, secondo le decisioni già assunte dalla Giunta per il Regolamento nel corso della XIII legislatura e di cui si parlerà nell'ultimo paragrafo.

Un ultimo limite da considerare riguarda la possibilità di svolgere audizioni in pendenza di crisi di Governo. La prassi prevalente è nel senso di consentire le audizioni, a condizione che esse abbiano carattere esclusivamente conoscitivo e che non si proceda nel corso delle medesime all'imputazione di responsabilità politiche o ad un dibattito sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo⁽³⁶⁾.

8.1 - *La pubblicità dei lavori delle sedute dedicate ad audizioni*

La distinzione tra formalità e informalità delle audizioni rappresenta il discrimine tra le audizioni per le quali è assicurata una forma di pubblicità e quelle per le quali ciò non accade.

Le audizioni informali sono tali in primo luogo perché non ne compare l'indicazione nelle convocazioni delle Commissioni. Qualora le audizioni si svolgano in Ufficio di Presidenza o in Comitato ristretto, è formalmente convocata la sede ma è omesso l'oggetto della riunione (che, nel caso del Comitato ristretto, è genericamente il progetto di legge in virtù del quale il Comitato è stato costituito); qualora esse si svolgano in Commissione plenaria, non si procede nemmeno alla convocazione formale della sede, in quanto, a differenza degli organi interni poc'anzi ci-

tati — che sono formalmente convocati ma lavorano informalmente —, non potrebbe darsi luogo ad una convocazione del *plenum* non seguita dalle usuali forme di verbalizzazione e di pubblicità. Pertanto, dello svolgimento di audizioni informali si dà notizia ai membri della Commissione con mero avviso in calce alle convocazioni ovvero con separata comunicazione. Trattandosi di audizioni informali, non sono consentite le consuete forme di pubblicità dei lavori. Non viene infatti redatto alcun resoconto, sommario o stenografico, né è possibile richiedere l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Talvolta, in passato, la Presidenza della Camera ha consentito, in via del tutto eccezionale e a fini meramente interni, la redazione dello stenogramma di audizioni informali di particolare rilievo ⁽³⁷⁾. Agli ostacoli di natura regolamentare che impediscono, allo stato, di provvedere con le consuete forme di pubblicità dei lavori, si è talora ovviato — sul piano «politico» e «giornalistico» — con comunicati-stampa da parte del presidente della Commissione ovvero, più semplicemente, con dichiarazioni alla stampa rese dai partecipanti alla audizione e dai deputati. In ogni caso, al fine di rendere il più possibile proficuo un incontro che, in quanto privo di resocontazione, rischierebbe di non raggiungere compiutamente il proprio scopo conoscitivo, i partecipanti all'audizione vengono solitamente invitati dal presidente della Commissione a trasmettere, anche successivamente all'incontro, una nota o memoria scritta, che viene acquisita nella documentazione della Commissione ⁽³⁸⁾.

Per quanto riguarda le audizioni formali, pur in assenza di una specifica disciplina regolamentare, valgono le norme generali in materia di pubblicità dei lavori. Soltanto per le audizioni ricomprese nell'ambito di indagini conoscitive sussiste l'obbligo regolamentare, salva diversa decisione da parte della Commissione (articolo 144, comma 4, Regolamento Camera), di redigere il resoconto stenografico. Per gli altri tipi di audizione si dovrebbe provvedere alla redazione del resoconto sommario, pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*; tuttavia, a partire dal 1989, per le sedute dedicate allo svolgimento di audizioni formali — specie per quelle c.d. in «sede politica» — si provvede usualmente alla resocontazione stenografica, che dapprima veniva autorizzata dal Presidente della Camera con lettera al presidente di Commissione e che successivamente è stata estesa in modo automatico a tutte le audizioni effettuate in modo formale ⁽³⁹⁾. Analogamente, la trasmissione audiovisiva a circuito interno ad uso del pubblico e della stampa non è prevista dal Regolamento al di fuori dei lavori delle Commissioni in sede legislativa e in sede redigente (articolo 65, comma 2); ma per

prassi, ove sia richiesta e vi sia l'unanime assenso dei gruppi ⁽⁴⁰⁾, previa autorizzazione del Presidente della Camera — autorizzazione che, salvo casi particolari, si dà senz'altro per concessa —, è consentito attivare la trasmissione a circuito chiuso.

9 - *Prospettive di riforma delle norme che disciplinano le audizioni*

La disamina sin qui condotta sulla tipologia e sulla disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti ha evidenziato lacune e incongruenze che hanno sollecitato l'individuazione di ipotesi di modifica regolamentare. Di tale questione si è discusso all'inizio della XIII legislatura nella Giunta per il Regolamento in occasione di una consultazione che la Giunta stessa ha effettuato il 26 giugno 1996 con i presidenti delle Commissioni permanenti sui possibili indirizzi per le modifiche dei regolamenti parlamentari: il dibattito si è soffermato, tra l'altro, sull'ineadeguatezza delle procedure previste dal capo XXXIII del Regolamento in materia di acquisizione, da parte delle Commissioni permanenti, degli elementi conoscitivi a sostegno delle proprie decisioni, con particolare riferimento alla gamma dei soggetti dei quali sia possibile svolgere l'audizione in via formale, cioè assistita dalle forme di pubblicità previste dall'articolo 65 Regolamento Camera. Nella seduta del 25 luglio 1996 la Giunta per il Regolamento ha deliberato di presentare all'Assemblea una prima proposta di modifica agli articoli 143 e 144 del Regolamento della Camera (doc. II, n. 6), diretta ad ampliare le possibilità di audizioni formali rispetto a quanto previsto dalle vigenti disposizioni regolamentari, anche su richiesta di una minoranza qualificata, a prevedere l'attivazione dell'indagine conoscitiva anche su richiesta di una minoranza qualificata e ad introdurre l'istituto della c.d. «udienza legislativa», cioè di un tipo di audizione strettamente connesso con l'esame di progetti di legge. Nella proposta originaria della Giunta le richieste di audizioni o di indagini conoscitive formulate dalla minoranza dovevano essere sottoposte alla deliberazione della Commissione ⁽⁴¹⁾. Nella seduta del 31 luglio la Giunta ha discusso una proposta di principi e criteri direttivi presentata in Assemblea dal deputato Rebuffa, volta a consentire che lo svolgimento di audizioni e indagini conoscitive richiesto da minoranze qualificate non fosse condizionato dall'approvazione da parte della Commissione. In un primo momento si è ritenuto di accogliere l'automatismo previsto dalla proposta emendativa Rebuffa limitatamente alle audizioni ex articolo 143 Regolamento Camera, laddove per le indagini conosciti-

ve si è argomentato che, trattandosi di uno strumento di più penetrante effetto, fosse opportuno evitare ogni forma di automatismo; inoltre nel dibattito in Giunta si è posto l'accento sulla indispensabile compatibilità delle richieste di audizioni con le esigenze di programmazione dei lavori. La proposta emendativa Rebuffa è stata ulteriormente approfondita dalla Giunta ⁽⁴²⁾, conducendo nella seduta del 10 ottobre 1996 alla riformulazione del testo della proposta di modificazione regolamentare da sottoporre all'Assemblea.

Ci soffermiamo anzitutto sulle modifiche all'articolo 143, nel quale si propone di inserire i commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater*. Il comma *2-bis* stabilisce il principio di carattere generale che le Commissioni possono chiedere informazioni e osservazioni su questioni rientranti nelle materie di loro competenza al CNEL, al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, agli enti pubblici con ordinamento autonomo, alle autorità amministrative indipendenti e ad associazioni rappresentative di interessi costituzionalmente tutelati: a tal fine è possibile procedere, previa intesa con il Presidente della Camera, all'audizione dei presidenti o dei legali rappresentanti dei soggetti indicati ovvero di loro delegati. Il comma *2-ter* attribuisce a un terzo dei componenti della Commissione, o a uno o più rappresentanti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di pari consistenza numerica, la facoltà di richiedere audizioni dei soggetti indicati dall'articolo 143 (quindi, sia quelli di cui al comma 2, sia quelli ora previsti dal comma *2-bis*), con indicazione di priorità; le richieste sono comunicate alla Commissione e sono sottoposte, ai fini dell'intesa, dal presidente della Commissione al Presidente della Camera entro cinque giorni dalla presentazione, salvo che nei periodi di aggiornamento della Camera; una volta acquisita l'intesa, esse sono poi iscritte nel calendario dei lavori secondo i criteri previsti dall'articolo 25, comma 2, del Regolamento. Il comma *2-quater* generalizza la possibilità, fino ad ora rimessa alla prassi o comunque prevista per le sole audizioni sui documenti finanziari, di audizioni a Commissioni riunite ovvero per il tramite di Comitati istituiti all'interno delle Commissioni medesime; inoltre il Presidente della Camera può promuovere le opportune intese con il Presidente del Senato affinché le Commissioni dei due rami del Parlamento procedano congiuntamente.

All'articolo 144 si prevedono due modifiche, con l'inserimento dei commi *1-bis* e 6. Il comma *1-bis* riproduce, con alcune varianti, il meccanismo di automatica attivazione dell'audizione riconosciuto dal comma *2-ter* dell'articolo 143 ad una qualificata minoranza, indipendentemente da una deliberazione assunta a maggioranza. Anche per le indagini co-

nositive è riconosciuto a un terzo dei componenti della Commissione ovvero a uno o più rappresentanti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di pari consistenza numerica il potere di richiedere lo svolgimento di indagini conoscitive con indicazione di priorità; identico è il meccanismo di comunicazione alla Commissione, di acquisizione dell'intesa con il Presidente della Camera (salvo il termine di dieci giorni, anziché di cinque, come previsto invece per le audizioni), di iscrizione nel calendario dei lavori. Le varianti riguardano — data la diversa configurazione sostanziale e procedimentale delle indagini conoscitive rispetto alle audizioni — le modalità di deliberazione del programma dell'indagine, in ordine al quale è prescritto l'unanime consenso dell'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi; qualora non si raggiunga l'unanimità, il programma viene formato dal presidente della Commissione, il quale stabilisce quali audizioni debbano svolgersi, tenendo conto delle priorità indicate dai proponenti l'indagine conoscitiva, nonché delle proposte prevalenti e di quelle in minoranza, in rapporto alla consistenza dei gruppi. Con il comma 6 dell'articolo 144, nella proposta di modifica regolamentare formulata dalla Giunta, viene codificato l'istituto dell'udienza legislativa, consistente nella possibilità di deliberare, in connessione con l'esame di un progetto di legge (prima o nel corso stesso dell'esame) e d'intesa con il Presidente della Camera, un programma di audizioni con il fine di acquisire i necessari elementi conoscitivi; le audizioni possono svolgersi in seno al Comitato ristretto, nel qual caso non si redige resoconto.

Conclusivamente, si possono svolgere alcune osservazioni sulle modifiche regolamentari prospettate dalla Giunta. Intanto, esse realizzano una consistente apertura della istituzione camerale alla società, potenziando notevolmente la strumentazione disponibile per lo svolgimento, in modo formale, di audizioni di quei soggetti che, per posizione istituzionale ovvero per coinvolgimento diretto nelle attività parlamentari, abbiano interesse a farsi ascoltare o le cui valutazioni il Parlamento ritenga utile acquisire. Merita, in particolare, sottolineare che le difficoltà interpretative sorte in ordine all'estensione dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento alle autorità amministrative indipendenti e alla Corte dei conti — risolte nella prassi positivamente per le *authorities* e negativamente per la Corte — risulterebbero definitivamente superate con l'inclusione di tali soggetti, insieme al CNEL, al Consiglio di Stato e alle associazioni rappresentative di interessi costituzionalmente tutelati, nel comma 1-*bis* dell'articolo 143. Le nuove norme comporterebbero di con-

seguenza un ridimensionamento del ricorso alle audizioni informali: ne deriverebbe una maggiore trasparenza nel rapporto tra Parlamento e soggetti esterni, essendo assicurate forme di pubblicità idonee a dar conto in modo esauriente del lavoro svolto. Non può peraltro sottacersi il rischio che un ampliamento delle possibilità di ricorrere alla sede formale delle audizioni possa condurre ad un «eccesso» conoscitivo, indotto dalla prevista verbalizzazione dei dibattiti e dal potere di attivazione riconosciuto ad una minoranza della Commissione, e ciò eventualmente a discapito di altre attività parlamentari. Spetterà, ancora una volta, al presidente di Commissione agevolare un'organizzazione dei lavori che consenta, per quanto possibile, il rispetto dei tempi previsti per l'esame degli atti assegnati alla Commissione, in relazione ai quali sono attivate le procedure conoscitive. In particolare, con riferimento al procedimento legislativo, sarà la prudente valutazione del presidente di Commissione, in collaborazione con i gruppi parlamentari, a suggerire, a seconda del rilievo del progetto di legge in esame, il ricorso a udienze legislative «formali» ovvero, per esigenze di rapidità e informalità, alle udienze in seno al Comitato ristretto. E qui si possono aggiungere ulteriori osservazioni. Da un lato, viene istituzionalizzata l'udienza legislativa — sia pure non con questo *nomen iuris* —, finora relegata pressoché esclusivamente nell'ambito dell'attività informale. Ma vengono istituzionalizzate, per così dire, anche le audizioni informali — finora disciplinate nella prassi da pronunce della Presidenza della Camera —, le quali entrano a pieno titolo fra le attività istituzionali delle Commissioni. Inoltre, l'introduzione delle udienze legislative amplia considerevolmente l'ambito di applicazione, nell'ordinamento parlamentare, dell'istituto delle audizioni, soprattutto estendendolo alla principale fra le attività svolte dalle Camere, quella legislativa. Infine, può essere valutato positivamente il riconoscimento introdotto a favore delle minoranze per l'automatica attivazione delle procedure conoscitive, realizzandosi così un primo, importante passo di quello «statuto dell'opposizione» che — da più parti invocato sulla scorta di ordinamenti stranieri ⁽⁴³⁾ — appare in linea con i mutamenti intervenuti nel sistema politico a seguito dell'adozione di regole elettorali di tipo maggioritario.

Note

(1) Per una disamina delle norme e della prassi precedenti alla riforma regolamentare del 1971, si veda V. DI GIOLO, «Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia», in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969, pp. 367-426.

(2) La ricognizione svolta nel presente lavoro avrà riferimento essenzialmente alle Commissioni permanenti della Camera dei deputati, con qualche richiamo alle norme e alla prassi del Senato. Ove non diversamente indicato, i precedenti citati si intendono appunto riferiti alle Commissioni della Camera.

(3) Cfr. F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, 1972; si veda anche F. TAGLIANI, «Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 5, Camera dei deputati, Roma, 1996, pp. 79-108.

(4) Il 15 luglio 1994 il presidente della Commissione trasporti non consentì al sottosegretario di Stato per i lavori pubblici di intervenire in sostituzione del Ministro, atteso per un'audizione sull'attuazione del codice della strada.

(5) Questo fu sostanzialmente il contenuto della risposta del Presidente della Camera al presidente della Commissione bilancio, che aveva chiesto di poter ascoltare, sulla vicenda delle forniture petrolifere dell'ENI in Arabia Saudita, il Presidente del Consiglio dei ministri nonché qualche ex ministro. Su quest'ultimo punto il Presidente della Camera rispondeva che «la responsabilità dei Ministri nei confronti delle Camere non può essere che quella dei Ministri in carica». Cfr. la seduta della Commissione bilancio del 29 novembre 1979. Ma vi sono anche precedenti di audizioni del Presidente del Consiglio: cfr., ad esempio, l'audizione del 27 novembre 1991 della Commissione esteri e della Commissione speciale per le politiche comunitarie, in seduta congiunta, sul Consiglio europeo di Maastricht.

(6) Peraltro vi è da rilevare, nei Regolamenti delle due Camere, una diversa collocazione sistematica delle disposizioni che disciplinano le audizioni e le comunicazioni del Governo in Commissione: mentre l'articolo 46 Regolamento Senato, collocato nel capo VI relativo alle Commissioni permanenti, speciali e bicamerali, tratta congiuntamente i due istituti, il Regolamento della Camera li disciplina separatamente (l'articolo 30 è inserito nel capo VII concernente le sedute dell'Assemblea e delle Commissioni; l'articolo 143 è inserito nel capo XXXIII concernente le procedure di indagine, informazione e controllo in Commissione).

(7) In dottrina si è invece sostenuto l'ammissibilità della votazione di un atto di indirizzo a conclusione della riunione della Commissione in sede politica (cfr.

F. BRUNO, *op. cit.*, pp. 88-91). A sostegno della tesi si è rilevato, tra l'altro, che l'articolo 117, comma 2, Regolamento Camera espressamente rinvia all'articolo 143 — ivi comprendendo presumibilmente anche le audizioni — per lo svolgimento dell'attività istruttoria connessa alla discussione di risoluzioni in Commissione; resta però il fatto che nei regolamenti la presentazione di risoluzioni conclusive è prevista per il dibattito sulle comunicazioni del Governo in Assemblea, non in Commissione.

⁽⁸⁾ Oltre al precedente citato alla nota 5, si può segnalare quello dell'11 agosto 1990 delle Commissioni esteri e difesa della Camera e del Senato sulla situazione nel Golfo Persico.

⁽⁹⁾ Prima della riforma regolamentare del 1971, in dottrina si è sostenuta la tesi della convocazione diretta dei pubblici funzionari da parte delle Commissioni (cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, pp. 151-152). Ma tale tesi è stata contraddetta, prima ancora della riforma del 1971, che ha introdotto le disposizioni regolamentari illustrate nel testo, dalla prassi adottata dal Presidente della Camera, in base alla quale per poter convocare funzionari dello Stato o dirigenti di enti pubblici era richiesto il previo assenso del Ministro responsabile.

⁽¹⁰⁾ Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, Camera dei deputati, III edizione, Roma, 1979, p. 449.

⁽¹¹⁾ È appena il caso di osservare che è senz'altro possibile svolgere un'audizione del Ministro congiuntamente con funzionari o rappresentanti di enti da lui vigilati: in tal caso la prescritta autorizzazione deve intendersi implicitamente acquisita.

⁽¹²⁾ Già nella VII legislatura il presidente della Commissione bilancio nutriveva perplessità di ordine regolamentare sulla possibilità di procedere ad una formale audizione del presidente dell'AGIP mineraria «trattandosi in tal caso di una società per azioni che non riveste neppure le caratteristiche di finanziaria di settore» (lettera del 21 luglio 1977 al Ministro delle partecipazioni statali). A titolo esemplificativo, si segnala che ultimamente sono state autorizzate le audizioni formali del commissario liquidatore dell'EFIM e del collegio dei liquidatori dell'Ente nazionale cellulosa e carta da parte della Commissione attività produttive, mentre la norma in commento non è stata considerata applicabile al comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, pur trattandosi di un comitato di consulenza costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (tale comitato è stato quindi audito dalla Commissione attività produttive in via informale).

⁽¹³⁾ Questa considerazione è senz'altro valida per quelle *authorities* che, a prescindere dalle modalità di nomina, possono contare su estese condizioni di autonomia rispetto al Governo: ad esempio, l'Autorità garante della concorren-

za e del mercato (articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), il Garante per la radiodiffusione e l'editoria (articolo 6 della legge 6 agosto 1993, n. 223), la Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici (legge 12 giugno 1990, n. 146). Più complesso è il discorso relativamente alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), istituita con il decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, modificata dalla legge 4 giugno 1985, n. 281, nonché all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), istituito con la legge 12 agosto 1982, n. 576, modificata dalla legge 9 gennaio 1991, n. 20. Mentre la CONSOB gode di un'ampia autonomia operativa rispetto all'esecutivo, non altrettanto può dirsi dell'ISVAP, che ha sì le caratteristiche di organo di garanzia ma con margini di manovra strettamente delimitati dal quadro degli indirizzi e delle direttive stabiliti in sede governativa: se quindi può ritenersi fondata la procedura di autorizzazione da parte del Governo per l'audizione dell'ISVAP, con il quale il Ministro competente, quello dell'industria, intrattiene un rapporto di direzione, non altrettanto può dirsi per la CONSOB, i cui atti non possono essere sindacati dal Ministro del tesoro se non sotto forma di mere «valutazioni» riferite a notizie che devono essere contestualmente inviate al Parlamento; pertanto, non sussistendo un rapporto di sovraordinazione fra Governo e CONSOB, manca il presupposto per l'applicazione — come è talora accaduto nella prassi — del meccanismo autorizzatorio di cui all'articolo 143, comma 2, del Regolamento, anche se, come si dirà tra breve nel testo, l'interpretazione estensiva della citata disposizione consente ormai di procedere all'audizione dei rappresentanti della CONSOB senza l'autorizzazione governativa.

(¹⁴) La nozione di indagine conoscitiva contenuta nell'articolo 144, comma 1, Regolamento Camera è pressoché identica a quella dell'articolo 48, comma 1, Regolamento Senato.

(¹⁵) Cfr. in proposito V. LIPPOLIS, «Indagini conoscitive», in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989.

(¹⁶) Il Presidente dell'Assemblea può naturalmente formulare suggerimenti o segnalare incongruenze rispetto alla stretta finalità conoscitiva dell'indagine. In relazione ad un'indagine conoscitiva, promossa dalla Commissione bilancio nell'VIII legislatura, sulle forniture di petrolio dell'ENI, il Presidente della Camera, con lettera del 17 dicembre 1979, nel mentre autorizzava l'indagine, manifestava l'impressione che talune richieste formulate dalla Commissione apparissero «più rispondenti alle competenze di una Commissione d'inchiesta» e, poiché la Commissione per i procedimenti di accusa aveva già aperto un procedimento su parte della materia oggetto dell'indagine, raccomandava di mantenere «il carattere conoscitivo e non inquisitorio dell'indagine stessa». Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Camera dei deputati, Roma, 1994, p. 11.

(¹⁷) Anche per tale profilo il Presidente dell'Assemblea può suggerire modifiche o porre limitazioni. Nella XI legislatura, a seguito di alcune audizioni sulla vi-

ceda del gruppo Ferruzzi, la Commissione finanze convenne di procedere ad un'indagine conoscitiva sull'indebitamento delle imprese nei confronti del sistema creditizio, al fine soprattutto di evidenziare manchevolezze della normativa vigente. Nella lettera del 22 luglio 1993 con cui il Presidente della Camera aderiva alla richiesta d'intesa, il presidente della Commissione veniva pregato «di limitare le audizioni, in considerazione delle finalità conoscitive dell'indagine, ai soggetti istituzionali, alle associazioni di categorie, a centri di ricerca e ad esperti», escludendo le audizioni di soggetti «cui faccia capo la responsabilità di imprese in ordine ad argomenti comunque connessi alla gestione delle imprese stesse», in quanto le «relative responsabilità non possono essere evocate in sedi estranee alla logica di impresa e dei controlli ad essa propri». Tale questione verrà nuovamente affrontata, in termini generali, nella lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni permanenti del 5 agosto 1993 (cfr. paragrafo 8).

(¹⁸) Al Senato, peraltro, permane il ricorso all'indagine conoscitiva «breve» anche al solo fine di ascoltare uno o più soggetti fra quelli indicati dall'articolo 48, comma 5, del Regolamento.

(¹⁹) Cfr. V. LIPPOLIS, cit., p. 5.

(²⁰) Le disposizioni del Regolamento della Camera citate nel testo corrispondono sostanzialmente agli articoli 125-*bis*, comma 3, e 126, comma 2, Regolamento Senato; peraltro, quest'ultima disposizione rinvia espressamente alle procedure informative di cui agli articoli 46, 47 e 48 Regolamento Senato.

(²¹) Analoga disposizione non è rinvenibile nel Regolamento del Senato, che però all'articolo 74, comma 4, consente, nell'ambito dell'esame dei disegni di legge presentati dai consigli regionali ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, l'audizione di un rappresentante del consiglio regionale proponente.

(²²) In merito al contributo offerto dalla Corte dei conti, il Presidente della Corte, in una lettera del 4 luglio 1996 al Presidente della Camera, con la quale veniva trasmessa la prima parte della relazione sul rendiconto per il 1995, sottolineava l'esperienza positiva delle audizioni e dei referti specifici dinanzi alle Commissioni bilancio e proponeva di rendere più certa questa prassi attraverso la disciplina regolamentare, anche promuovendo in modo sistematico audizioni da parte delle Commissioni di merito in occasione dell'esame del rendiconto e della legge di bilancio.

(²³) L'interpretazione del Presidente della Camera venne ribadita dal presidente della Commissione finanze nella seduta del 1° agosto 1991, a fronte della richiesta di procedere all'audizione del dottor Sammarco, designato dal Governo quale commissario della CONSOB. Si segnala ancora che nella seduta del 29 novembre 1989, in occasione dell'esame per il parere sulla nomina dei vicepresidenti dell'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE), si ritenne di procedere all'audizione, distintamente dal parere, del presidente dell'UNIRE: l'audizione, non riguardando i candidati proposti, è da ritenersi compatibile con quanto ulteriormente osservato dalla Giunta per il Regolamento nella pronuncia

del 17 gennaio 1979, là dove considerava «senz'altro utilizzabili anche ai fini dell'espressione del parere sulle nomine (...) tutti gli strumenti conoscitivi che il Regolamento attribuisce alle Commissioni permanenti per l'esplicazione dei loro compiti istituzionali».

(²⁴) Presso la Commissione attività produttive le audizioni si sono svolte, in modo separato per ciascuna delle tre persone designate, nella seduta del 23 luglio 1996, prima di procedere all'esame nel merito delle proposte di nomina.

(²⁵) Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento (1948-1978)*, cit., pp. 455-456.

(²⁶) Si tratta delle *hearings*, molto diffuse nell'ordinamento americano. Sull'argomento cfr. DI CIOLO, cit.

(²⁷) Nella prassi del Senato, per lo svolgimento di audizioni informali nelle Commissioni, che solitamente si svolgono nell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi o in Comitato ristretto, è sufficiente la previa comunicazione al Presidente del Senato.

(²⁸) Cfr. G. LETTA, «Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati», *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 1, p. 167. Un esempio recente che sembra supportare tale tesi può essere dato dalle audizioni svolte dalla Commissione cultura in connessione con l'esame del rapporto — presentato dal Governo alla fine della XII legislatura ma discusso all'inizio della XIII — sull'attuazione della legge di riforma della scuola elementare (doc. XXVII, n. 2): gli operatori del settore sono stati sentiti in via informale, mentre il rappresentante del Governo (nel caso di specie il sottosegretario per la pubblica istruzione) è stato ascoltato in modo formale, con apposita seduta di «comunicazioni del Governo».

(²⁹) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 dicembre 1983.

(³⁰) Alla Camera si sono registrate complessivamente 753 audizioni formali nella X legislatura (durata poco meno di cinque anni) e 356 nella XI legislatura (durata due anni). A partire dalla XII legislatura sono disponibili anche i dati relativi alle audizioni informali: in tale legislatura (durata poco più di due anni) esse sono state 194 a fronte di 393 audizioni formali. Alla data del 15 marzo 1997 le audizioni formali nella XIII legislatura sono state 261 a fronte di 87 audizioni informali.

(³¹) Cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, p. 150.

(³²) Si prescinde in questa sede dalla questione della natura giuridica dell'attività conoscitiva delle Camere, se debba cioè considerarsi strumentale ad altre attività ma dotata comunque di autonomia funzionale (cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 80 e ss.) o se coincida con l'attività di controllo (come tende a ritenere G. AMATO, *op. cit.*), ovvero se debba negarsi una autonomia funzionale di tale attività, in quanto sarebbe ri-

solta nelle funzioni legislativa, di indirizzo e di controllo (secondo l'impostazione di A. MANZELLA, *Il parlamento*, nuova edizione, Bologna, 1991, p. 135 e ss.).

⁽³³⁾ La lettera del Presidente della Camera dell'8 novembre 1972 è pubblicata in *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento (1948-1978)*, cit., pp. 451-452. In senso contrario rispetto alla posizione della Presidenza della Camera si possono menzionare alcuni precedenti della Commissione bilancio, che, in connessione con l'esame di un provvedimento sulle aree depresse, ha svolto, il 1° marzo e il 23 maggio 1995, rispettivamente l'audizione del Ministro del bilancio e del Ministro dei lavori pubblici; più recentemente, il 18 settembre 1996, la stessa Commissione ha audito, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento — quindi sulla base di una interpretazione estensiva della norma — , un rappresentante della Banca d'Italia, nell'ambito dell'esame di progetti di legge sulla circolazione monetaria.

⁽³⁴⁾ Cfr. A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 155.

⁽³⁵⁾ Neppure al Senato le udienze legislative sono espressamente disciplinate dal Regolamento, ma di fatto si ricorre, come già segnalato, a indagini conoscitive «brevi» ex articolo 48 del Regolamento; per le audizioni di pubblici funzionari e dirigenti l'articolo 47 prescrive la connessione con disegni di legge o comunque con affari assegnati alle Commissioni.

⁽³⁶⁾ Si veda, da ultimo, il precedente della Commissione affari costituzionali del 30 gennaio 1996, in pendenza di crisi di Governo, con l'audizione del Ministro dell'interno sui problemi dell'immigrazione. Altri due casi meritano di essere segnalati. Il primo riguarda la richiesta della Commissione bilancio al Ministro delle partecipazioni statali di autorizzare l'audizione dei presidenti dell'IRI e dell'ENI al fine di assumere informazioni sul riassetto societario adottate dagli enti di gestione; il Ministro, in considerazione della situazione di crisi di Governo, non concesse l'autorizzazione ritenendo che l'oggetto dell'audizione superasse il limite degli affari correnti per il cui disbrigo il Governo era ancora in carica; in alternativa, la Commissione ascoltò lo stesso Ministro al fine di acquisire le informazioni direttamente da lui (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 7 aprile 1988). Il secondo caso riguarda l'audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ascoltato dalla Commissione cultura il 13 maggio 1993 in merito allo schema di Regolamento sulle sponsorizzazioni televisive: il Presidente della Camera autorizzò l'audizione sottolineandone il «carattere meramente informativo (...) senza che da ciò possano derivare imputazioni di responsabilità e senza , altresì, che si intenda dar luogo ad un dibattito generale sull'indirizzo politico del Governo in materia».

⁽³⁷⁾ Cfr. G. LETTA, *cit.*, p. 166.

⁽³⁸⁾ Si segnala un'interessante questione posta nel corso della XII legislatura dal presidente della Commissione cultura, il quale, con lettera del 19 luglio 1994, sottoponeva al Presidente della Camera la richiesta di consentire la registrazione su nastro sia delle sedute della Commissione per le quali non venga redatto il re-

soconto stenografico, sia delle riunioni di carattere informale «per le quali possa risultare utile una «attestazione» della discussione svolta». Nella lettera di risposta del 21 luglio successivo, il Presidente della Camera comunicò di non poter accogliere la richiesta, anzitutto perché «stabilire in via generale che vengano registrate su nastro tutte le sedute di Commissione per le quali non è previsto il resoconto stenografico equivarrebbe, manifestamente, ad introdurre una nuova forma di pubblicità dei lavori: il che non sembra possibile fare senza una previa modifica delle norme regolamentari in argomento»; quanto, poi, alle riunioni non assistite da alcuna forma di pubblicità, «la mancata previsione di forme di pubblicità risponde ad esigenze di estrema semplificazione procedurale ed allo scopo di favorire più rapidi processi decisionali: per cui in nessun caso potrebbe farsi luogo alla registrazione su nastro».

(³⁹) Il resoconto stenografico, soprattutto nel caso di audizioni politicamente rilevanti, è disponibile in tempi rapidi, spesso già il giorno successivo alla riunione, salvi i casi in cui il particolare impegno richiesto per la resocontazione in altre sedi (ad esempio le Commissioni bicamerali) non impedisca la redazione del resoconto stenografico per le audizioni nelle Commissioni permanenti.

(⁴⁰) Qualora un deputato si opponga alla trasmissione audiovisiva, non è possibile dar corso al circuito chiuso; né, d'altra parte, dato il presupposto dell'unanimità dei consensi, è possibile dar luogo ad una votazione sul punto: la trasmissione potrà essere attivata solo se il deputato ritira la propria opposizione. Cfr. sull'argomento il precedente della Commissione finanze del 22 giugno 1993 in occasione delle audizioni sul caso Ferruzzi.

(⁴¹) Di questo tenore è la norma (articolo 48-*bis*) introdotta il 17 novembre 1988 nel Regolamento del Senato, in base alla quale, nel caso in cui almeno un terzo dei membri della Commissione proponga il ricorso alle procedure di cui agli articoli 46 (richiesta di informazioni e chiarimenti al Governo), 47 (acquisizione di informazioni dai pubblici funzionari) e 48 (indagini conoscitive), la richiesta stessa deve essere sottoposta alla decisione della Commissione entro dieci giorni dalla presentazione.

(⁴²) Sulla proposta originaria della Giunta la discussione in Assemblea è iniziata il 29 luglio e proseguita il 1° agosto 1996. La Giunta ha ulteriormente discusso del tema delle audizioni e delle indagini conoscitive il 25 settembre, il 2 e 3 ottobre, concludendo l'esame il 10 ottobre 1996 con la riformulazione del testo di modifica degli articoli 143 e 144 del Regolamento. Al momento di ultimare il presente lavoro la discussione in Assemblea non è ancora ripresa.

(⁴³) Ad esempio, il Regolamento del *Bundestag* tedesco prevede, al § 70, che su richiesta di un quarto dei membri di una Commissione debba procedersi ad audizioni pubbliche (*öffentliche Anhörungen*) di esperti, rappresentanti di interessi o persone informate in relazione ad atti assegnati alla Commissione medesima.