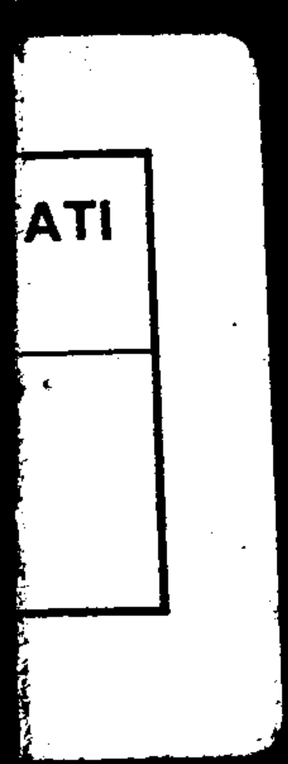
CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE, APPARATI



CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 5

CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE, APPARATI

CAMERA DEI DEPUTATI
23 MAR. 1997
BIBLIOTECA

CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 5

(II 6119)

Copyright © Camera dei deputati
Servizio informazione parlamentare
e relazioni esterne - Ufficio atti e pubblicazioni
Roma, settembre 1996

Indice

Avvertenza VII

SESSIONE DICEMBRE 1993

Professionalità generale

Federico Stacchini - Note sul presidente di Commissione permanente 3

Professionalità di stenografia

Piero Campennì - Commissioni bicamerali e risoluzioni 29

Adriana Fedeli - Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati 59

Federica Tagliani - Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto 79

Maria Serena Dini - Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria in Parlamento: un'autorità amministrativa indipendente per garantire il rispetto della normativa di settore 109

Giuliana Carducci - Le commissioni parlamentari di inchiesta e l'autorità giudiziaria: profili di un parallelismo 135

Cristina Assenza - Criteri di ammissibilità di strumenti di sindacato ispettivo in relazione ad atti del Presidente della Repubblica 157

Simonetta Zorzi - Il ritiro degli atti di iniziativa legislativa 181

Loredana Ballesi - La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: da commissione di studio a commissione referente 197

Giovanni Sernicola - La legislazione antitrust nel quadro della trasformazione dell'intervento pubblico nell'economia e del processo di privatizzazione 225

Claudio Piccioli - L'esperienza dei comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali delle commissioni permanenti 239

Marisandra Marcucci - Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali 265

Emanuela Bonafaccia - Voto segreto e voto palese: riforma del 1988 e aspetti problematici relativi al coordinamento con altre norme regolamentari 299

Giulia Iocca - La Conferenza dei presidenti di commissione ed il suo ruolo nella programmazione dei lavori parlamentari 329

Irene Camicioli - Revisione dell'articolo 68 della Costituzione: questioni procedurali nel periodo transitorio 347

Danilo Testini - Il controllo del Parlamento sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale: la commissione bicamerale istituita ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88 365

Roberto Sorbello - Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti 389

Indici dei volumi precedenti 405

Avvertenza

La serie Il Parlamento della Repubblica, *dedicata alle verifiche di professionalità dei consiglieri della Camera dei deputati – giunta con il presente al quinto volume – contiene gli elaborati approntati dai funzionari, come dispone il Regolamento dei servizi e del personale, in occasione della seconda verifica. Lo stesso regolamento ne prevede la pubblicazione.*

La serie costituisce in tal modo una sede altamente qualificata per una riflessione sui diversi aspetti dell'attività parlamentare e del funzionamento dell'Amministrazione della Camera. Per questo motivo si è ritenuto opportuno riprodurre in appendice gli indici dei quattro precedenti volumi.

Sessione dicembre 1993

di quelli che appartengono a gruppi la cui consistenza numerica è inferiore al numero delle commissioni. Le commissioni sono convocate dai Presidenti delle Camere per procedere alla loro costituzione che avviene con l'elezione dell'ufficio di presidenza.

Alla Camera è eletto presidente di commissione il componente che raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, computando, per prassi, anche le schede bianche e nulle. Nel caso nessun candidato abbia raggiunto il *quorum*, si procede al ballottaggio tra i primi due candidati; è quindi eletto il deputato che ottiene il maggior numero di voti (2); in caso di ulteriore parità è eletto il più anziano per elezione o il più anziano per età. Al Senato si applica l'art. 4 R.S. relativo all'elezione del Presidente dell'Assemblea: al primo e al secondo scrutinio è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti, al terzo scrutinio la maggioranza assoluta dei voti, computando le schede bianche, mentre dal quarto scrutinio si ricorre al ballottaggio tra coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Prima di procedere alle votazioni per l'elezione del presidente — a scrutinio segreto mediante scheda — non sono consentite dichiarazioni di voto nè la presentazione di candidature, in quanto la commissione è riunita in seggio elettorale presieduto dal vicepresidente più anziano, per elezione alla Camera e dal più anziano per età al Senato, della legislatura precedente o, in mancanza, dal decano per età alla Camera (2) (3). È prassi consolidata altresì il divieto di sostituzioni per la partecipazione all'elezione, in quanto l'organo commissione non è ancora costituito. In questo senso si veda il carteggio del settembre 1973, tra Manzella e il deputato Pochetti , dal quale risulta che il parlamentare comunista, non condividendo la prassi che non consente sostituzioni in tale fase procedimentale, sosteneva che l'articolo 72 della Costituzione prevede che in commissione deve essere comunque garantita la proporzionalità dei gruppi e quindi, anche nel caso dell'elezione dell'ufficio di presidente, la possibilità di sostituzione *ad rem*. Rispondeva Manzella che non è possibile sostituire il componente di un organo che non esiste, in quanto la sua costituzione avviene appunto con l'elezione dell'ufficio di presidenza.

La durata delle commissioni è biennale (4). Il biennio è computato a partire dal giorno della costituzione secondo il calendario comune, dando luogo, nel corso della legislatura, alla Camera a due rinnovi, e al Senato ad un solo rinnovo (5). Al termine del biennio è esclusa la *prorogatio* dell'ufficio di presidenza; in questo senso si è espresso il

Presidente della Camera Pertini (6) rispondendo alla richiesta del presidente del gruppo del PSI, Giolitti, di rinviare la convocazione delle commissioni per il rinnovo biennale al fine di consentire ulteriori intese tra i gruppi. L'articolo 20, c.4, R.C., prevede che le procedure per l'elezione dell'ufficio di presidenza si applichino anche alle elezioni suppletive e il divieto di sostituzione permane non essendo sostenibile la tesi che l'organo è già costituito da un biennio, in quanto abbiamo visto che è altresì esclusa la *prorogatio* dell'ufficio di presidenza, quindi della commissione.

Non è prevista alcuna forma di decadenza dalla carica di presidente di commissione, qualora, ad esempio, dovesse venire meno la fiducia della commissione nei suoi confronti. Vi può essere comunque l'atto di dimissioni volontarie dalla carica di parlamentare o di presidente di commissione, che devono essere accettate; la dichiarazione di decadenza dalla carica di parlamentare; oppure la comunicazione del gruppo di appartenenza di assegnazione del deputato-presidente a diversa commissione.

I diversi *quorum* previsti dal regolamento della Camera per l'elezione del Presidente di Assemblea (7) e per quella del presidente di commissione, conferiscono a quest' ultimo un rilievo maggiormente politico, quindi meno indipendente dai gruppi che lo hanno sostenuto. Differenziazione che, come abbiamo visto, non sussiste al Senato: se si pongono infatti a confronto i metodi di elezione del presidente di commissione dei due rami del Parlamento, si può notare che al primo scrutinio alla Camera il presidente è eletto con la maggioranza assoluta dei votanti, comprese le schede bianche e le nulle, mentre al Senato è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la commissione. In questo ultimo caso, infatti, il presidente è espressione di una più ampia maggioranza che si potrebbe definire "istituzionale". Se invece si pongono a confronto i metodi adottati al secondo scrutinio, la differenza risulta più evidente: alla Camera il presidente è eletto mediante ballottaggio, quindi eventualmente anche con il voto del 27-28 per cento della commissione, mentre al Senato è necessario ancora il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti, quindi non meno del voto del 51 per cento della commissione. Solo dal quarto scrutinio la elezione è effettuata con il medesimo metodo del ballottaggio. Si ritiene, comunque, che i regolamenti abbiano adottato differenti procedure non tanto per conferire ai presidenti di commissione una diversa legittimazione, ma più probabilmente per recepire prassi consolidate nelle rispettive Camere.

Parte della dottrina ([8]) si è domandata se la funzione di presidente debba essere riservata a parlamentari della maggioranza oppure debba essere considerata una funzione "istituzionale" da assegnare anche a parlamentari delle opposizioni. A favore della prima tesi è Ciaurro ([9]), il quale sostiene che "il titolare di questa carica dovrebbe essere normalmente incardinato nell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare, e da questo espresso" anche se aggiunge che "non vi sono tuttavia ragioni di principio per escludere che in casi particolari possa essere designato ... un esponente dell'opposizione". Analogamente Tanda ([10]), il quale motiva la medesima conclusione osservando anche che il presidente è parte attiva dei lavori della commissione, salvo casi particolari per i quali sarebbe opportuno non far coincidere in capo al medesimo deputato la funzione di presidente di commissione e, ad esempio, quella di interrogante. Tale tesi del resto fu sostenuta già dal Presidente della Camera Ingrao rispondendo al presidente della commissione difesa, Accame, il quale chiedeva chiarimenti al riguardo, in quanto firmatario di una interrogazione cui il Governo era pronto a fornire risposta ([11]). La tesi prevalente è sino ad oggi risultata quella del presidente di commissione strettamente collegato alla maggioranza che lo ha eletto che, in buona sostanza, dovrebbe essere la medesima che sostiene il Governo, al fine di garantire uno stretto collegamento esecutivo-commissioni per un'agevole attuazione del programma sulla base del quale è stata conferita la fiducia. Del resto, parte della dottrina ([12]) ritiene che ciò sia avvalorato dalla previsione del rinnovo biennale delle commissioni, che dovrebbe consentire un "adeguamento" dei rispettivi uffici di presidenza, quindi del presidente, alle eventuali modifiche intervenute nella maggioranza di Governo. Nel corso della VII legislatura, il PCI, pur non avendo una rappresentanza nel Governo — che appoggiava dall'esterno — ottenne alcune presidenze di commissione. L'esperienza però, già nella successiva legislatura, fu abbandonata in quanto prevalse il criterio dell'appartenenza *stricto sensu* dei presidenti alla maggioranza di Governo. Ciò comportò una sorta di "compensazione" che portò all'elezione di parlamentari delle opposizioni — non solo del PCI — alla presidenza di commissioni bicamerali di inchiesta e di giunte "a sottolineare la necessità di una conduzione di tali organi più ispirata alla garanzia istituzionale che alla logica della maggioranza politica del momento" ([13]).

3 — *La partecipazione del presidente ai lavori della commissione*

Il presidente, a differenza del Presidente d'Assemblea, svolge tutte le funzioni proprie dei colleghi della commissione, quale la partecipazione alle discussioni e alle votazioni, e la presentazione di emendamenti e ordini del giorno.

Il presidente della Commissione giustizia, Reale, inviò al Presidente della Camera Pertini una lettera con la quale chiedeva se fosse consentito al presidente di commissione parlare dal seggio di deputato e non da quello di presidente "in modo da poter esporre — spiegava Reale — con la massima libertà le mie personali valutazioni sul provvedimento; non ho potuto tuttavia attuare tale proposito nella suddetta occasione, essendo impediti entrambi i vicepresidenti". Il Presidente Pertini, il 14 novembre 1973, rispondeva: "è pienamente consentito ai Presidenti di Commissione partecipare attivamente ai lavori legislativi, esprimendo la propria opinione e il proprio voto. Se così non fosse, potrebbero derivarne rilevanti alterazioni al principio di proporzionale rappresentanza dei gruppi nelle Commissioni. Ritengo peraltro che il Regolamento della Camera, con la duplice previsione di «assenza» e «impedimento», abbia voluto contemplare anche l'ipotesi eccezionale cui Ella allude. Quella, cioè, di un Presidente di Commissione che, per ragioni politiche e morali, ritenga, per un determinato oggetto, di non poter serenamente esplicare la sua specifica funzione. L'espressione «impedimento»" — prosegue il Presidente Pertini — "non può quindi ridursi a mere occorrenze fisiche, ma deve, a mio parere, estendersi ad un ordine di considerazioni analogicamente vicine a quelle che, in altro campo, possono determinare la astensione del giudice. In tali particolari circostanze, è ammissibile, consentendovi la Commissione, che il Presidente si faccia sostituire da un vicepresidente, pur continuando a partecipare ai lavori della Commissione stessa" ([14]). Il Presidente della Camera Ingrao, rispondendo al presidente della Commissione difesa, Accame, su un'analoga questione, sottolineava però come sia "consigliabile evitare la coincidenza in capo allo stesso deputato della funzione di Presidente di Commissione e di quella di interrogante nella stessa Commissione. Una siffatta coincidenza sembra infatti non aderire perfettamente al ruolo di moderatore *super partes* delle discussioni che il Presidente ricopre: e ciò in ragione della naturale dialettica ispettiva che intercorre tra interrogante e Governo"([15]).

Si ritiene che le suesposte considerazioni dei Presidenti siano parti-

colarmente valide nell'attuale momento politico, che vede le coalizioni governative disporre talvolta in commissione di un solo voto di maggioranza.

4 — *La programmazione dei lavori delle commissioni*

Gli articoli 21, c. 1, R.C., e 29,c.1,R.S., attribuiscono al presidente il potere di convocare la commissione formandone l'ordine del giorno.

I regolamenti delle due Camere disciplinano, con lievi differenze, la programmazione dei lavori delle assemblee e delle commissioni modificando notevolmente il precedente regime che, per quanto riguarda le commissioni, prevedeva la convocazione presidenziale per mezzo del segretario generale. Alla Camera la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari "consultati i presidenti delle commissioni permanenti" ([16]) stabilisce il programma ed il calendario dei lavori dell'Assemblea, che costituiscono quindi il parametro di riferimento delle attività degli organi minori. Sempre alla Camera è stata quindi istituita la Conferenza dei presidenti di commissione, che ha funzioni di consulenza del Presidente e di coordinamento dei lavori delle commissioni con quello dell'Assemblea. Al Senato la riunione dei presidenti di commissione ([17]) è espressamente prevista, anche se non è convocata regolarmente.

È opportuno del resto rilevare che la calendarizzazione di provvedimenti in sede referente ha senso solo se vi è analoga previsione nel programma dell'Assemblea; d'altro canto vi è anche la necessità che il presidente di commissione tenga conto del calendario dell'Assemblea al fine di un utile inserimento nell'agenda della commissione di provvedimenti per i quali è necessario concludere l'esame e presentare la relazione ([18]). L'ufficio di presidenza, appositamente convocato — integrato con i rappresentanti dei gruppi, e con la presenza del Governo che deve essere invitato — è l'organo cui è demandata la funzione di esaminare ed accogliere la proposta del presidente di programma trimestrale e di calendario, di norma per tre settimane, ma solitamente settimanale. A causa delle difficoltà incontrate nel raggiungere l'unanimità dei gruppi per l'approvazione del programma e del calendario, le novelle regolamentari del 1981 hanno conferito al presidente la responsabilità di proporre alla commissione un diverso programma (o calendario) tenendo conto anche delle istanze delle minoranze, propo-

sta sulla quale la commissione era comunque chiamata a deliberare. Con le ulteriori novelle del 1988 al Senato e del 1990 alla Camera, sono state modificate le procedure di adozione del programma e del calendario prevedendo che la proposta del presidente all'ufficio di presidenza divenga vincolante, per la commissione e per il presidente medesimo, salvo eccezioni per motivi di sopraggiunta opportunità ([19]), nel caso sia adottato all'unanimità dei gruppi. Se invece tale accordo non dovesse essere raggiunto, il presidente predispone un nuovo programma (o un nuovo calendario) "tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo nel programma (o nel calendario) medesimo le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza" ([20]) che divengono definitivi dopo la comunicazione alla commissione la quale si limita a prendere atto senza procedere ad alcuna votazione. Sono consentiti brevi interventi per lo svolgimento di osservazioni che potranno essere prese in considerazione ai fini della formazione del successivi programmi o calendari.

L'articolo 38, c. 1, del precedente R.C., recitava: "Le Commissioni sono convocate dai loro presidenti per il mezzo del segretario generale" conferendo al presidente di commissione piena libertà di scelta in ordine alle priorità degli affari da porre all'esame della commissione. La riforma del 1971 ha profondamente innovato ([21]). Alla Camera, infatti, il potere presidenziale è stato affievolito trasferendo la funzione di programmazione all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi e con la partecipazione del Governo. La necessità dell'unanimità dal 1971 alle recenti novelle — come già rilevato — non ha consentito però una efficace programmazione dei lavori delle commissioni, lasciando di fatto al presidente la disponibilità dell'ordine del giorno. La scelta di svincolare l'approvazione del programma e del calendario dal consenso unanime dei gruppi, quindi, ha conferito al presidente di commissione una rinnovata funzione di programmazione che, utilmente coordinata con quella del Presidente dell'Assemblea, ha consentito in questi anni l'avvio di un concreto rinnovamento del sistema di lavoro delle commissioni permanenti. Il raccordo con i lavori dell'Assemblea è andato via via rafforzandosi, consentendo ai gruppi della maggioranza e al Governo di svolgere, per il tramite della Conferenza dei Presidenti di gruppo e degli uffici di presidenza delle commissioni, una efficace funzione di impulso dell'attività legislativa, pur tenendo fermo il principio del rispetto delle garanzie delle minoranze a vedere calendarizzati anche i provvedimenti di loro

interesse e demandando al presidente di commissione l'individuazione del giusto punto di equilibrio tra le esigenze della maggioranza e quelle della minoranza. È necessario osservare comunque che permangono difficoltà di coordinamento dell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea e delle commissioni, difficoltà che traggono tra l'altro origine dalla necessità di inserire nei calendari sempre più frequentemente l'esame dei decreti-legge, con la conseguente modifica dell'organizzazione dei lavori già predisposta.

Al Senato la programmazione in commissione ha carattere meramente indicativo ([22]): è affidata all'ufficio di presidenza nel quale non è prevista la presenza del Governo; l'adozione del programma e del calendario ha quale unico limite quello di "assicurare in via prioritaria (l'esame) dei disegni di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dell'Assemblea"([23]). La procedura conferisce quindi al presidente di commissione del Senato un'ampia autonomia nell'ambito delle indicazioni dell'ufficio di presidenza. Inoltre il comma 6 dell'articolo 53 R.S. prevede espressamente la convocazione da parte del Presidente dell'Assemblea dei presidenti delle commissioni "per stabilire le modalità ed i tempi dei lavori delle Commissioni stesse in coordinamento con l'attività dell'Assemblea". Non vi è per le commissioni del Senato un rinvio esplicito alla procedura regolamentare di adozione del programma e del calendario prevista per l'Assemblea, di cui all'articolo 53 e ss., R.S.. Non è altresì prevista in quel ramo del Parlamento la disposizione regolamentare di tutela dell'inserimento delle proposte delle minoranze, ma un quinto dei componenti la commissione ha la facoltà di richiedere "l'inserimento nell'ordine del giorno in tempi brevi"(vedi nota 23) di un determinato argomento. La decisione è comunque rimessa all'ufficio di presidenza, ma Manzella sostiene che "lo spirito della norma dice che, solo in caso di palese ostruzionismo, la richiesta potrebbe essere respinta" ([24]).

Una volta adottato dall'ufficio di presidenza il calendario dei lavori, il presidente ha facoltà di organizzarlo in funzione di numerose variabili quali, a titolo d'esempio, una modificazione degli orari delle riunioni dell'Assemblea oppure una non prevista impossibilità del relatore o di un rappresentante del Governo ad intervenire. Si tratta in buona sostanza di una gestione "elastica" del calendario, sempre nel rispetto della volontà dell'ufficio di presidenza, quindi dei gruppi parlamentari e del Governo. È difficile, infatti, ipotizzare un "colpo di mano" del presidente mediante l'inserimento di un argomento sgradi-

to ad una consistente parte della commissione, in quanto tale situazione di contrasto emergerebbe al momento del suo esame, non consentendo quindi di procedere. Talvolta accade che il presidente debba inserire un argomento non previsto: sarà la commissione medesima, alla prima riunione utile, a ratificare l'inserimento o ad accettarlo implicitamente avviando l'esame del provvedimento.

La convocazione è diramata dal presidente ([25]) per il tramite del segretario generale; deve essere previsto un congruo anticipo della pubblicità dell'ordine del giorno delle sedute per consentire la partecipazione di parlamentari non membri della commissione, le sostituzioni *ad rem* ed eventualmente una idonea preparazione dei provvedimenti e la relativa predisposizione degli emendamenti. Esiste poi il limite al potere presidenziale di convocazione, anche su richiesta di un quinto della commissione, relativo ai periodi di aggiornamento ([26]) durante i quali è necessario anche il consenso del Governo. In questo senso rispondeva il Presidente della Camera Pertini al presidente del gruppo del PSDI, Cariglia, il quale lamentava la convocazione della Commissione difesa, durante la crisi di Governo, per ascoltare la relazione del Ministro della difesa sul SID: "Il problema (della convocazione) risulta superato — scrive il Presidente Pertini — essendosi invocata da parte del prescritto numero di deputati l'applicazione dell'art.30 comma terzo del Regolamento della Camera. Tale norma comporta l'automatica riunione della Commissione, salvo che non si manifesti l'indisponibilità del Governo"([27]).

Non sono possibili convocazioni delle commissioni da parte delle Assemblee, né tanto meno il presidente della commissione è tenuto ad alcun inserimento, automaticamente vincolato da norme regolamentari, nell'ordine del giorno della commissione. In questo senso rispondeva il Presidente della Camera Iotti al presidente della Commissione interni, Preti, il quale poneva un quesito in ordine al carattere non automatico della iscrizione all'ordine del giorno della commissione di progetti di legge dei quali l'Assemblea abbia dichiarato l'urgenza: "Non si sono mai riscontrati automatismi — scrive il Presidente Iotti — nella iscrizione all'ordine del giorno di progetti di legge, salvo, ovviamente, l'ipotesi di avvenuto inserimento ai sensi dell'art.24 R.C., nel calendario per l'Assemblea del progetto di legge interessato. Del resto, l'art.81 del Regolamento, seppure dispone che le relazioni delle Commissioni devono essere presentate all'Assemblea entro quattro mesi dall'assegnazione del progetto ... prevede espressamente, al quar-

to comma, la sanzione per l'inadempienza a siffatto obbligo, e cioè la possibilità di attivare la procedura di iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea" ([28]).

Per riassumere quindi, il presidente di commissione non è vincolato nella formulazione della proposta di calendario salvo i casi: di invito, solo del Presidente della Camera e non anche del Senato, ad iscrivere un argomento già inserito nel calendario dell'Assemblea ([29]); di iscrizione da parte del Presidente della Camera all'ordine del giorno della commissione, in sede legislativa, di un progetto di legge già esaminato nella precedente legislatura e per il quale siano decorsi i termini ([30]); di già avvenuto inserimento di un progetto di legge nel calendario dell'Assemblea per il quale il Presidente dell'Assemblea medesima può altresì assegnare alla commissione un termine più breve per riferire ([31]) stabilendo nel contempo che, in caso di ritardo della nomina, il relatore all'Assemblea debba intendersi il presidente della commissione. È interessante altresì la lettera del Presidente della Camera Iotti, del 16 marzo 1990, relativa all'iscrizione in Assemblea di un progetto di legge di disciplina dell'uso degli stupefacenti: "La richiesta ai sensi dell'articolo 81, comma 4, non è preclusiva della prosecuzione dell'esame in sede referente. Solo l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea sottrae, infatti, alle Commissioni la possibilità di esaminare un progetto di legge"([32]) con ciò intendendo che il presidente di commissione può proporre eventualmente di proseguire l'esame sino al giorno precedente la discussione in Assemblea.

Vi è inoltre il caso, non frequente, in cui, decorsi inutilmente gli ulteriori venti giorni di cui all'art. 134, c.2, R.C., il Presidente della Camera, a richiesta, "pone senz'altro l'interrogazione all'ordine del giorno della seduta successiva della Commissione competente".

Fatta eccezione per i casi illustrati, le disposizioni regolamentari non prevedono un potere del Presidente di Assemblea di impulso per l'inserimento di provvedimenti nel calendario di commissione ai fini del rispetto della programmazione dei lavori dell'Assemblea. Nei casi in cui sia decorso il termine a riferire all'Assemblea, può essere concessa, dall'Assemblea medesima, una proroga alla commissione su espressa richiesta del presidente, sentita la commissione medesima; qualora sorga un contrasto tra i gruppi in commissione, invece, la conclusione dell'esame preliminare è di fatto impedita, salvo il caso di una decisione, a maggioranza, di riferire su un testo già individuato. In tali eventualità — come già rilevato — si applicano le disposizioni di cui

agli artt. 25, c. 3, R.C. e 29, c. 7, R.S. fortemente limitative del potere di proposta di calendario del presidente di commissione.

In tal senso la lettera del Presidente della Camera Iotti al presidente della I commissione, Labriola: "La Conferenza dei Capigruppo ... ha approvato all'unanimità il calendario dell'Aula ... fissando ... la delibera ai sensi dell'art.96-bis, comma 3 ... In ottemperanza di tale decisione, La prego, pertanto, di convocare La Commissione.... al massimo nella mattinata di martedì, per l'espressione del parere". Interessante è altresì la lettera del Presidente Iotti inviata al presidente della Commissione finanze, Romita:" La invito ... ai sensi dell'articolo 25 ed avvalendomi altresì dei poteri di cui al comma 3 dell'articolo 81 del regolamento, ad organizzare i lavori della Commissione in modo che la stessa sia in grado di riferire all'Assemblea ... nella seduta di..." ([33]). Si tratta di un potere d'impulso del Presidente dell'Assemblea utilizzato nel caso di inattività da parte della presidenza della commissione.

Il Presidente di Assemblea può disporre la convocazione straordinaria della Commissione, fissandone l'ordine del giorno, su argomenti di cui l'Assemblea potrà non essere necessariamente investita oppure per la discussione di argomenti di particolare rilevanza che non è possibile discutere in Assemblea, ad esempio, a causa dell'aggiornamento dei lavori.

Inoltre, nel caso di coincidenza dei lavori delle commissioni con quelli dell'Assemblea, i Presidenti delle Camere possono revocare le convocazioni già diramate dai presidenti di commissione ([34]). Lievemente diverso nei due rami del Parlamento è invece il regime delle cosiddette sconvocazioni, cioè dell'interruzione di sedute di commissione già in corso. Alla Camera vige un divieto di contemporanea riunione di Assemblea e commissione in tutte le sedi, mentre al Senato, su richiesta del Presidente dell'Assemblea o di un terzo dei senatori presenti in commissione, è obbligatoria la sospensione delle sole sedute in sede redigente e deliberante, restando pertanto inteso che possono proseguire i lavori in altre sedi.

Infine, è sempre possibile per il presidente convocare *ad horas* la commissione acquisendo preventivamente il consenso unanime dei rappresentanti di gruppo in commissione ed avendo ottenuto apposita autorizzazione dal Presidente dell'Assemblea ([35]).

5 — *Le funzioni del presidente nel procedimento legislativo e nelle attività di indirizzo e di controllo*

Il presidente di commissione procede innanzitutto a proporre all'ufficio di presidenza la calendarizzazione degli affari assegnati, provvedendo, se del caso, all'abbinamento di progetti di legge identici o vertenti su materia identica. È il titolare della funzione di relatore, ma, ad esempio, l'articolo 94, comma 1, R.C., prevede, per la sede legislativa, che la commissione proceda alla discussione "udito il relatore nominato dal suo presidente". È pertanto in sua facoltà nominare un relatore alla commissione che non è mero illustratore del progetto di legge o dell'affare assegnato, ma è un'"articolazione funzionale" (36) della commissione stessa, laddove invece il relatore all'Assemblea è un rappresentante del Comitato dei nove, alla Camera, o della Sottocommissione dei sette, al Senato. È ritenuto invece (37) un mero *nuncius* in Assemblea in occasione della votazione finale di un disegno di legge in sede redigente. A meno che non si tratti del primo firmatario di una proposta di legge, in sede referente la nomina del relatore avviene nell'ambito della commissione. In questo senso è interessante la lettera circolare del Presidente della Camera Gronchi ai presidenti di commissione del 10 marzo 1949: "Quanto alla nomina dei relatori, che in virtù del Regolamento deve essere fatta prima della seduta per le commissioni in sede legislativa, ricordo che, per le Commissioni in sede referente, è opportuno (come del resto è sempre avvenuto in passato) che essa avvenga in seno alla Commissione" (38). Sembra, quindi, che la nomina possa essere fatta tra i deputati non appartenenti alla commissione nel caso di sede legislativa. I regolamenti (39) prevedono che la discussione sia introdotta dal presidente della commissione o da un relatore da lui incaricato (R.C.) o delegato (R.S.). Nella prassi alla Camera, anche nelle sedi deliberante e redigente, molti sono i casi di presidente-relatore, anche se ciò talvolta ha dato luogo a critiche da parte di alcuni gruppi dell'opposizione (40), i quali esprimevano riserve su tale coincidenza, nelle sedi legislativa e redigente. Si consideri, inoltre, che il presidente-relatore in tali sedi nel contempo stabilisce l'ordine di votazione degli emendamenti ed ha facoltà di presentarne di nuovi fino alla votazione dell'articolo cui si riferiscono, laddove ai membri della commissione ciò è consentito solo sino all'inizio della discussione dell'articolo cui gli emendamenti si riferiscono (41). Il presidente-relatore si trova quindi in una posizione

molto delicata: moderatore del dibattito; garante dei diritti delle opposizioni; portatore degli interessi della maggioranza in qualità di relatore; mediatore delle istanze del Governo. È inoltre compito del presidente stabilire l'ordine delle votazioni, porre le questioni, chiarire il significato del voto di cui successivamente annuncia il risultato.

L'applicazione delle norme regolamentari è propria del presidente di commissione. Scriveva infatti il Presidente della Camera Ingrao al presidente della Commissione giustizia, Misasi, il quale chiedeva l'interpretazione di una norma regolamentare: "Devo rilevare che la disposizione dell'art. 41, comma 2, del regolamento, che obbliga il presidente della commissione a interpellare il presidente della Camera sulle questioni regolamentari insorte durante le discussioni in sede legislativa, non può e non deve applicarsi quando la lettera del Regolamento è talmente chiara da non consentire interpretazioni equivoche. In tali casi spetta alla responsabilità del Presidente di Commissione decidere sull'ammissibilità della questione" ([42]). Nel caso invece la questione non possa essere risolta mediante l'interpretazione letterale del regolamento, nella sede legislativa — ma anche in altre sedi ([43]) — il presidente della commissione deve informare immediatamente il Presidente dell'Assemblea al quale spetta, in via esclusiva, l'adozione delle relative decisioni, eventualmente — se lo ritiene — sentita la Giunta per il regolamento ([44]).

Nelle sedi legislativa e redigente, il presidente della commissione stabilisce il termine per la presentazione di subemendamenti ad emendamenti presentati in corso di seduta, laddove invece il termine per la presentazione di emendamenti e di articoli aggiuntivi è previsto dal regolamento oppure può essere fissato diversamente — con il consenso unanime dei gruppi in commissione — dall'ufficio di presidenza. In questo senso rispondeva il Presidente della Camera Iotti al deputato Andreis, il quale lamentava la violazione della norma di cui all'art.41, comma 2, del R.C., in quanto il presidente della VIII commissione Botta non avrebbe interpellato il Presidente della Camera circa la fissazione del termine per la presentazione di subemendamenti a fronte di nuovi emendamenti presentati in corso di seduta dal relatore o dal Governo: "Ritengo — scrive il Presidente Iotti — infatti che spetti al Presidente della Commissione, apprezzate le circostanze, di valutare la congruità del predetto termine in relazione al livello di approfondimento della materia oggetto di emendamenti" ([45]).

Il presidente stabilisce altresì, ai sensi dell'art.83, c.1, R.C., le

modalità e i limiti di tempo di intervento per i dissenzienti dal proprio gruppo nella discussione sulle linee generali. In questo senso si è espresso il presidente della XIII commissione nella seduta del 28 gennaio 1992, in risposta ad una obiezione del deputato Tamino, il quale riteneva dovesse essere invece competenza del Presidente della Camera. Il presidente di turno, Binelli, aggiungeva che in sede legislativa il potere di dare applicazione alle norme regolamentari attinenti all'organizzazione dei lavori spetta al presidente della commissione ([46]).

Rilevante altresì è la funzione del presidente in ordine all'ammissibilità degli emendamenti riguardo al loro contenuto. In via generale valgono i principi di ammissibilità di cui all'art.89, c.1, R.C., e all'art. 97, c.1 e 2, R.S., che non consentono la presentazione di emendamenti formulati con frasi sconvenienti, che siano relativi ad argomenti estranei — alla Camera "affatto estranei" — ovvero che siano preclusi da precedenti deliberazioni. Tale vaglio è particolarmente delicato nel caso di letture successive alla seconda, laddove l'esame è limitato alle parti modificate dall'altra Camera e sono ammessi emendamenti "ad esse conseguenti" ([47]) o che, al Senato, "si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati" ([48]). Altri casi di giudizio presidenziale di ammissibilità sono quelli relativi agli emendamenti riferiti ai decreti-legge ([49]) per i quali è richiesta la stretta attinenza alla materia del decreto. In questo senso si veda la lettera circolare del Presidente della Camera Iotti ai presidenti delle commissioni, del 17 marzo 1987, con la quale si richiama la "rigorosa osservanza della disposizione recata dal comma 8 dell'articolo 96-bis, tenuto anche conto del fatto che soltanto relativamente all'oggetto del decreto-legge la Camera dei deputati accerta l'esistenza dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza".

Un attento vaglio da parte del presidente richiedono anche gli emendamenti riferiti ai disegni di legge finanziaria e collegato, per i quali, oltre alla stretta attinenza alla materia dei disegni di legge governativi, deve essere sempre garantita la copertura dell'eventuale maggior onere. Vi è comunque da notare che nel corso dei recenti esami dei disegni di legge finanziaria e collegati, alcuni presidenti hanno ritenuto ammissibili emendamenti che, sebbene non prevedessero disposizioni strettamente attinenti ai provvedimenti in esame, comportavano comunque un miglioramento dei saldi, principio del resto espressamente previsto nella risoluzione approvata al termine della discussione in Assemblea sul Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1994.

La funzione del presidente assume particolare importanza nell'esame di provvedimenti in sede referente, la cui procedura è sostanzialmente libera, in quanto la commissione ha quale unico scopo quello di individuare un testo da proporre all'Assemblea entro il termine assegnato. La caratteristica di snellezza e rapidità di tale procedimento è prassi ormai consolidata sin dall'entrata in vigore dei regolamenti del 1948. Il Presidente della Camera Gronchi, in una lettera circolare ai presidenti di commissione, nel 1949 rilevava la necessità di: "rimettere alla prassi l'adozione dei metodi più idonei ad assicurare la dovuta snellezza e rapidità ad un lavoro preparatorio, qual è quello delle Commissioni in sede referente". E aggiunge: " È superfluo che io ricordi come il regolamento non contenga in materia norme di sorta tranne quella relativa al numero di un quarto dei componenti per la validità delle sedute ... resta affidato ai presidenti il compito di stabilire la prassi su accennata" ([50]). Avviso ribadito il 18 marzo 1952 dal Presidente della Camera Gronchi, il quale ribadiva che: "è dunque da escludere l'applicazione delle norme regolamentari dell'Assemblea alle Commissioni in sede referente" ([51]). In tale sede quindi il presidente è chiamato a far rispettare i seguenti limiti regolamentari: che vi sia il numero legale ([52]) qualora sia stata avanzata una richiesta debitamente appoggiata; che le deliberazioni siano adottate a maggioranza dei votanti; che siano decorsi i termini per i pareri delle altre commissioni ([53]); che sia avvenuta la preventiva distribuzione dei testi dei progetti di legge ([54]); che siano dichiarati inammissibili emendamenti che non corrispondono ai criteri regolamentari; che non siano discussi strumenti procedurali sospensivi del procedimento, quali pregiudiziali, sospensive, ordini del giorno di non passaggio agli articoli (55).

È indubbia quindi l'estrema delicatezza del ruolo del presidente, il quale, con il relatore, deve comprendere quale sia la volontà politica della commissione, o della sua maggioranza, e portarla ad adottare un testo che abbia il più ampio consenso al fine di agevolare l'esame del provvedimento in Assemblea o in sede legislativa.

Il presidente di commissione, individuato un testo su cui vi è convergenza, deve adottare quindi l'*iter* più agevole ed opportuno per giungere alla sua approvazione finale, non essendo proceduralmente necessario l'esame degli emendamenti. La disposizione costituzionale di cui all'articolo 72, c. 1, infatti, prevede l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge, ma è da riferire esclusivamente alla fase procedimentale definitiva quindi, in commissione, alle sole sedi legi-

slativa e redigente. La conclusione del procedimento consiste nel conferimento ad un proprio componente, da parte della commissione — e non del presidente -, del mandato a riferire in Assemblea.

Si osserva inoltre che spetta al presidente attestare la validità del procedimento di approvazione, anche se il messaggio del provvedimento approvato in sede legislativa è redatto e trasmesso all'altro ramo del Parlamento, o al Governo, dal Presidente dell'Assemblea. Analogamente, sempre in sede legislativa, è da ritenere funzione propria del Presidente dell'Assemblea il coordinamento formale del testo ([56]), istituto non previsto al Senato. Si ritiene che non vi siano invece dubbi sulla esclusiva competenza del presidente di commissione in ordine al coordinamento dei testi da presentare in Assemblea, sia in sede referente, sia in sede redigente.

Il presidente di commissione svolge un'importante funzione di impulso anche per quanto riguarda lo svolgimento delle interrogazioni in commissione e la discussione delle risoluzioni ([57]). La delicatezza del suo ruolo deriva essenzialmente dal fatto che il Presidente dell'Assemblea non interviene in tali procedimenti. Condurre la commissione a dibattere su una risoluzione che porta ad un voto e ad un'eventuale obbligazione da parte del Governo, a nome della Camera, quindi conferisce al presidente l'importante ruolo di mediazione tra i gruppi, mediazione più delicata al Senato il cui regolamento prevede la rimessione, non solo da parte del Governo — come è previsto alla Camera - ma anche da parte di un terzo dei componenti la commissione. Lo svolgimento delle interrogazioni e la discussione delle risoluzioni si esauriscono in commissione a meno che non intervenga appunto, per queste ultime, la rimessione in Assemblea ([58]). Si noti che al Senato, a differenza della Camera, l'iscrizione nell'ordine del giorno della commissione dell'interrogazione avviene previa intesa con il Presidente del Senato.

6 — *Le funzioni di rappresentanza*

Il presidente di commissione dispone, con i limiti dei regolamenti e delle direttive impartite dal Presidente dell'Assemblea, delle funzioni di rappresentanza della commissione nei confronti degli altri organi delle Camere e del Governo, in relazione alle funzioni tipiche dell'organo minore. Esistono però rapporti con soggetti esterni, anche non

pubblici, con i quali la commissione viene a contatto ([59]) sia per l'approfondimento relativo all'esame di progetti di legge, sia per le attività di indirizzo e controllo. Il rapporto Parlamento-Governo, *rectius* — nel nostro caso — commissione-ministro competente, ha quale elemento esponenziale il presidente di commissione, il quale svolge un'attività di impulso all'esterno e di ricevimento di istanze dagli organi istituzionali e dei gruppi di interesse che gli conferisce un ruolo di grande delicatezza e particolarità. Nel caso, ad esempio, delle audizioni di ministri ai sensi dell'articolo 143, c. 2, R.C., e art. 46, c.2, R.S., non è prevista alcuna forma di autorizzazione da parte del Presidente dell'Assemblea, il quale interviene invece per la necessaria intesa ([60]) nel caso di audizioni di dirigenti di ministeri o di enti pubblici. Vi è altresì la necessità dell'autorizzazione del Presidente dell'Assemblea nel caso di audizioni nell'ambito di indagini conoscitive ([61]) o per audizioni informali di soggetti diversi dai membri del Governo. Per le indagini conoscitive l'autorizzazione del Presidente dell'Assemblea interviene sia per quanto riguarda il programma e le finalità dell'indagine medesima, sia per il consenso sull'elenco dei soggetti da audire, compresi i membri del Governo. Tale sistema autorizzatorio conferisce comunque al presidente di commissione, di concerto con l'ufficio di presidenza, ampia autonomia di proposta circa i soggetti da ascoltare purché questi ultimi non siano esponenziali di enti o organi dello Stato per i quali vi è una procedura tipizzata di relazione (per esempio la Corte dei conti) oppure per i quali l'ordinamento escluda l'eventualità di rapporti (per esempio Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, magistratura) ([62]).

Di recente il Presidente della Camera non ha concesso l'autorizzazione ad ascoltare, ai sensi dell'art. 143, R.C., alcuni dirigenti di aziende già appartenenti al gruppo IRI, ora privatizzate. Si è ritenuto infatti che fosse venuta meno la funzione di controllo del Parlamento su di esse.

Per quanto riguarda invece i rapporti tra commissione e gruppi di interesse di settore, le norme regolamentari e la prassi non prevedono particolari limiti alle attività del presidente. Per ragioni di opportunità egli pone la commissione al corrente di tutti gli elementi acquisiti all'esterno e che abbiano una qualche rilevanza nell'ambito dell'esame di affari assegnati alla commissione medesima. Tale genere di attività "individuale", non avendo confini regolamentari, è affidata appunto alla sensibilità di ciascun presidente che deve necessariamente contem-

perare le proprie esigenze di parlamentare con il fatto che comunque all'esterno egli rappresenta la commissione. Ovviamente una penetrante attività esterna consente alla commissione medesima, quindi al Parlamento, di avere una puntuale cognizione delle problematiche che emergono dalla società civile, favorendo in questo modo l'adozione di provvedimenti più adeguati alle necessità. In questo senso il Presidente della Camera Leone scriveva ai presidenti delle commissioni osservando che per quanto riguarda "la corrispondenza di carattere ufficioso, con persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, per motivi inerenti al funzionamento delle Commissioni, a ciascun Presidente è riconosciuta una larga sfera di discrezionalità. Allo scopo di serbare traccia di questi rapporti, ho ritenuto necessario istituire un apposito protocollo presso l'Ufficio delle Commissioni" (63).

Il rapporto tra le commissioni ed alcuni organi dello Stato è espressamente previsto dai regolamenti (64). I relativi referti o relazioni possono essere richiesti dalle commissioni, su singole materie, esclusivamente per il tramite del Presidente dell'Assemblea, laddove invece — come già visto — i soggetti esponenziali di tali enti possono essere invitati ad audizioni formali ed informali direttamente dal presidente della commissione, di intesa comunque con il Presidente d'Assemblea.

7 — *La disciplina delle sedute e delle sostituzioni; la verifica del numero legale; la richiesta di rimessione*

Per quanto riguarda la disciplina delle sedute, il presidente di commissione dispone di poteri minori rispetto a quelli del Presidente di Assemblea. Può infatti richiamare un parlamentare all'argomento o all'ordine (65); può sospendere o togliere la seduta in caso di tumulto (66) oppure può disporre l'esclusione dall'aula di un deputato già richiamato all'ordine. Di avviso contrario su questo punto è Ciaurro (67) il quale ritiene che tale esclusione non è espressamente prevista da alcuna norma regolamentare. Ma alla Camera è stata applicata in via di prassi, ad esempio, dal presidente della Commissione giustizia il 28 aprile 1978, allorquando dispose l'esclusione dall'aula per il resto della seduta del deputato Pannella, e dal presidente della Commissione difesa il 10 febbraio 1983, che adottò analogo provvedimento nei confronti di altro deputato (68). Il presidente non può comunque irrogare le sanzioni più gravi, in quanto esse sono di esclusiva competenza

dell'Ufficio (o del Consiglio) di Presidenza, su proposta dei Presidenti delle Camere ([69]). Naturalmente, laddove sia stata irrogata la sanzione dell'interdizione dai "lavori del Senato" o dai "lavori parlamentari" alla Camera, il presidente della commissione è chiamato a far rispettare tale sanzione anche nell'ambito del proprio consesso, non consentendo quindi a quel parlamentare di partecipare ai relativi lavori.

Il presidente riceve inoltre le sostituzioni *ad rem* dal rappresentante del gruppo e, per la seduta, dal deputato sostituito ([70]) o dal rappresentante del gruppo ([71]).

Al presidente è demandata altresì la verifica del numero legale ([72]) che alla Camera è effettuata, in via diretta, su richiesta di almeno quattro deputati in prossimità di una votazione per appello nominale o, in via indiretta, in occasione di una votazione con il medesimo sistema. Al Senato il regolamento prevede che tale verifica sia considerata una condizione di validità della seduta ([73]).

Il Presidente riceve altresì le richieste di rimessione in Assemblea dei provvedimenti in sede legislativa e, da parte del Governo, delle risoluzioni in commissione.

8 — *Considerazioni conclusive*

È difficile affermare se il presidente abbia una funzione meramente organizzatoria dell'attività della commissione oppure possa essere considerato un autonomo organo del Parlamento. Probabilmente tale conclusione deve essere più propriamente svolta alla luce dell'ampio dibattito su cui si è a lungo soffermata la dottrina circa la natura giuridica delle commissioni parlamentari. Si può però rilevare che indubbiamente il presidente ha una propria connotazione che lo distingue dal Presidente d'Assemblea per la specifica funzione delle commissioni nel procedimento legislativo. A tale considerazione si può obiettare però che i poteri del presidente di commissione, soprattutto nel caso delle sedi legislativa e redigente, sono analoghi a quelli del Presidente di Assemblea. Al riguardo si può osservare che le caratteristiche del minore organo consentono un dibattito, sebbene formalmente aderente alle previsioni regolamentari, di natura sostanzialmente diversa da quella dell'Assemblea, in quanto il presidente di commissione è non solo moderatore e garante, ma anche parte attiva dei lavori in qualità di rappresentante del popolo e di portatore di interessi.

Come si è visto, la dottrina si è domandata se il presidente debba fare parte della maggioranza governativa ed ha preso atto che la prassi è in questo senso, se si esclude la breve parentesi della VII legislatura. Ma è necessario altresì riflettere sul significato che sinora ha avuto il termine "maggioranza di governo" e quale esso potrebbe avere in un prossimo futuro. Già in questo scorcio di XI legislatura, si va infatti delineando una profonda modificazione di tale concetto, inteso quale accordo di forze politiche (quindi di gruppi parlamentari) che dispongono almeno del 51 per cento dei seggi nelle Camere e che direttamente sostengono il Governo. Da ciò discende, a nostro avviso, che il presidente di commissione nelle prossime legislature non sarà necessariamente soltanto un mediatore tra maggioranza e opposizioni e tra maggioranza e Governo, ma probabilmente assumerà un ruolo ed un rilievo più "istituzionali", in quanto sarà chiamato sempre più di frequente ad individuare singole maggioranze su ciascun provvedimento. Proprio per il fatto che tali maggioranze sono sempre meno compatte, l'esaltazione del ruolo del presidente di commissione — si pensi ad esempio alla programmazione dei lavori — in questo senso rafforzerebbe anche il ruolo di garanzia per lo stesso Governo. Vi è da aggiungere che la recente riforma della legge elettorale comporterà indubbi riflessi sui gruppi politici e quindi anche sulle attività delle commissioni. Si prevede infatti, rispetto all'attuale sistema, una rappresentanza che, ponendo maggiormente in rilievo le esigenze localistiche, comporterà probabilmente un incisivo riflesso sulla legislazione di settore propria delle commissioni.

Note

(1) Art. 20, c. 5, R.C.

(2) L'art. 20, c. 20, R.C. stabilisce espressamente in via regolamentare quanto si attuava già per prassi, vigente il precedente regolamento.

(3) Cfr. CIAURRO G.F., «Gli organi della Camera», in *Il Regolamento della Camera. Storia, istituti e procedure*, Roma 1968, p. 260.

(4) Cfr. Giunta per il regolamento della Camera, seduta del 18 maggio 1971, in *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, III ediz., Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma 1979, p. 163.

(5) Art. 21, c. 7, r.S.

(6) Cfr. lettera del presidente del gruppo PSI, Giolitti, al Presidente della Camera Pertini del 19 gennaio 1970.

(7) È eletto Presidente il deputato che al primo scrutinio ottenga i voti dei 2/3 dei componenti, al secondo ed al terzo scrutinio i 2/3 dei votanti ed al quarto scrutinio la maggioranza assoluta dei voti.

(8) DECARO C., «La struttura delle Camere», in MARTINES T. e altri *Diritto parlamentare*, Rimini 1992; CIAURRO G.F., «Commissioni parlamentari», in *Enciclopedia giuridica*, Roma s.d.; NOCILLA D., «Presidenza delle commissioni e maggioranza parlamentare», in *Diritto e società*, 1974, n.4; TANDA A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma 1987; TANDA A.P. *Dizionario parlamentare*, Roma 1987.

(9) CIAURRO G.F., «Commissioni» cit., p. 5.

(10) TANDA A.P. *Le norme* cit., p. 87.

(11) Cfr. lettera del Presidente della Camera Ingrao al presidente della Commissione difesa Accame, del 10 novembre 1976, in *Circolari* cit., p. 166.

(12) DECARO C., «La struttura» cit. p. 170; Tanda A.P., *Le norme* cit. p.76.

(13) DECARO C., «La struttura» cit. p.170.

(14) Cfr. lettera del Presidente della Camera Pertini del 14 novembre 1973, in *Circolari* cit., p. 164,

(15) Cfr. nota (11).

(16) Art. 23, c. 2, R.C.

(17) Art. 53, c. 6, R.S.)

(18) Art. 25, c. 2, R.C.

(19) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera, VIII leg., seduta del 12 dicembre 1980.

(20) Artt. 23, c. 3, e 24, c. 2, R.C.

(21) L'art. 30 R.C. prevede che: «Le Commissioni sono convocate per il mezzo del segretario generale», mentre l'art. 29, c. 1, R.S. prevede che: «La convocazione è fatta dai rispettivi presidenti con la diramazione dell'ordine del giorno».

(22) Art. 29, c. 2, R.S.

(23) Art.29, c. 2, R.S.

(24) Cfr. MANZELLA A., *Il Parlamento* cit., p. 125.

(25) Art. 26, c. 2, R.C. e art. 56, c. 2, R.S.

(26) Art. 30, c. 3, R.C. e art. 29, c. 5 e 6, R.S.

(27) Cfr. lettera del presidente del gruppo del PSDI, Cariglia, al Presidente della Camera Pertini del 18 ottobre 1974, e la risposta del Presidente Pertini in pari data, in *Circolari* cit. p. 209.

(28) Cfr. lettera del Presidente della Camera Iotti al presidente della II Commissione interni, on. Preti, del 25 febbraio 1985.

(29) Art. 25, c. 3, R.C.

(30) Art. 107, c. 2, R.C.

(31) Art. 81, c. 3 e 4, R.C. e art. 44, c. 2, R.S.

(32) Cfr. lettera del Presidente della Camera Iotti del 16 marzo 1990

(33) Cfr. lettere del Presidente della Camera Iotti dell'8 gennaio 1988 e del 30 marzo 1989, nonché art. 25, c. 3, R.C., e art. 29, c. 6, R.S.

(34) Art. 30, c. 5, R.C., e art. 29, c. 6, R.S.

(35) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, X leg., VII Commissione, seduta del 19 aprile 1990, p. 13.

(36) BERTOLINI G., «Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1973, n. 21

(37) BERTOLINI G., *Le Commissioni* cit.

(38) Cfr. lettera circolare del Presidente della Camera Gronchi ai presidenti di

commissione, in *Circolari* cit., p. 135, e lettera del Presidente della Camera Leone del 17 dicembre 1956, in *Circolari* cit., p. 428.

(39) Artt. 79, c. 1, e 94, c. 1, R.C. e artt. 41, c. 2 e 43, c. 1, R.S.

(40) Cfr. *Atti parlamentari*, XI legisl., VIII Commissione, seduta del 20 maggio 1993, p.277, intervento dell'on. Tripodi nel corso della discussione del testo unificato in materia di opere pubbliche.

(41) Art. 94, c. 2, R.C. Il Reg. Senato, art. 41, c. 1 e 4, non stabilisce termini per l'esame in commissione, ma rinvia alle disposizioni che prevedono i termini per la presentazione degli emendamenti in Assemblea.

(42) Cfr. lettera del Presidente della Camera Ingrao al presidente della IV Commissione giustizia, Misasi, del 28 aprile 1978, in *Circolari* cit., p. 131. Cfr. anche la seduta della Giunta per il regolamento, in *Circolari* cit., p. 132.

(43) Si veda, da ultimo, il caso di invio al Presidente della Camera da parte del presidente della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge di riforma dell'articolo 68 della Costituzione, Gitti, di una richiesta di deroga al principio di non sottoponibilità ad esame, in terza lettura, in sede referente, di parti del testo che abbiano già avuto l'approvazione conforme da parte delle due Camere.

(44) Art. 42, c. 2, R.C.; al Senato in via di prassi.

(45) Cfr. lettera del Presidente della Camera Iotti all'onorevole Andreis del 20 novembre 1990.

(46) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, X leg., XIII Commissione, 28 gennaio 1992, p. 81.

(47) Art. 70, c. 2, R.C.

(48) Art. 104 R.S.

(49) Art. 96-bis, c. 8, R.C.

(50) Cfr. lettera del Presidente della Camera Gronchi del 10 marzo 1949 in *Circolari* cit., p. 135.

(51) Cfr. lettera del Presidente della Camera Gronchi del 18 marzo 1952, n. in *Circolari* cit., p. 137. Si veda anche la lettera del Presidente Pertini del 18 luglio 1968, in *Circolari* cit., p. 152.

(52) Art. 46, c. 1, R.C., e art. 30, c. 1, R.S.

(53) Art. 73, c. 2, R.C. e art. 39 R.S.

(54) Art. 68, R.C. e art. 73, R.S.

(55) Cfr. anche lettere del Presidente della Camera del 1° luglio 1954, del 30 luglio 1958, del 26 aprile 1959, del 18 ottobre 1963, del 24 aprile 1959 e dell'11 luglio 1972, in *Circolari* cit., che ribadiscono la improponibilità di strumenti procedurali sospensivi del procedimento.

(56) Art. 90, c. 2, R.C.

(57) Artt. 117 e 128 e ss., R.C., e artt. 50 e 148 R.S.

(58) Cfr. lettera del Presidente della Camera Pertini all'onorevole Ianniello del 10 febbraio 1971 in *Circolari* cit., p. 297, e deliberazione della Giunta per il regolamento del 18 maggio 1971, in *Circolari* cit., p. 298.

(59) Nel periodo statutario il Regolamento del Senato stabiliva che le commissioni comunicassero coi ministri per mezzo del proprio presidente e che potessero invitare i ministri stessi ad intervenire alle loro discussioni; la prassi della Camera richiedeva che ogni rapporto tra una commissione ed il Governo avesse per intermediario il Presidente dell'Assemblea. Del resto l'articolo 59 dello Statuto interdiva esplicitamente alle commissioni di avere alcun rapporto «esteriore», «ma esso non impedì che la Commissione della Camera, per il disegno di legge sul Credito fondiario, conferisse più volte col signor Pincherle rappresentante di un gruppo di banchieri» (*Atti parlamentari — Documenti* — 1861-1862, volume III, p. 2041). Fu ritenuta invece necessaria una espressa deliberazione della Camera (*Atti parlamentari*, seduta del 17 marzo 1853) per autorizzare la commissione, che doveva riferire sul disegno di legge per una strada sul Lago Maggiore, a dar visione dei progetti tecnici ad una società che intendeva assumere la costruzione di quella linea. L'interpretazione dell'articolo 59 dello Statuto fu per altro argomento di discussione nella tornata della Camera del 6 agosto 1862, allorquando il relatore di una commissione sostenne che quell'articolo interdice i rapporti «esteriori» alla Camera, ma non ai propri membri (Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, § 295 e ss.)

(60) Art. 143, c. 3, R.C. e art. 47, R.S.

(61) Art.144 R.C. e art. 48 R.S.

(62) Particolari procedure sono previste per le commissioni parlamentari di inchiesta.

(63) Cfr. circolare del Presidente della Camera Leone del 30 luglio 1958, in *Circolari* cit., p. 161.

(64) Per i rapporti con il CNEL cfr artt. 146 e 147 R.C. e art. 49 R.S.; per i rapporti con la Corte dei conti cfr. artt. 148 e ss. R.C. e art. 133 R.S.; per il CNEL, ai cui lavori possono anche partecipare senza la necessaria intesa con il Presidente, i presidenti delle commissioni del Senato, cfr. art. 49 R.S.; una non più vigente formulazione dell'articolo 119 R.C. prevedeva la possibilità di ascoltare, prima dell'avvio della sessione di bilancio, i rappresentanti dell'ISTAT e della Banca d'Italia. Ora tale disposizione è stata ricompresa nel comma 3 dell'articolo 119 che prevede la possibilità per la Commissione bilancio di redigere un elenco di soggetti da audire e di convocarli di intesa con il Presidente della Camera.

(65) Artt. 59, c. 1 e 60, c. 1, R.C. e artt. 66 e 67 R.S.

(66) Artt. 61 R.C. e art. 68 R.S.

(67) CIAURRO G.F., «Commissioni» cit., p. 6.

(68) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, VII legisl., IV Commissione giustizia, 28 aprile 1978, e *Bollettino* cit., VIII legisl., VII Commissione difesa, 10 febbraio 1983.

(69) Art. 60, c. 1 e 3, R.C. e artt. 66 e 67 R.S.

(70) Cfr. lettere del Presidente della Camera Leone del 13 aprile 1961, in *Circolari* cit., p. 429, e del 14 ottobre 1966, in *Circolari* cit., p. 431.

(71) Art. 19, c. 3 e 4, R.C. e artt. 21 e 31, c. 2, R.S.

(72) Art. 46 R.C. e artt. 30, 107, 108 e 113 R.S.

(73) Cfr. CIAURRO G.F. *Commissioni* cit., p. 5.

Piero Campennì

Commissioni bicamerali e risoluzioni

1 — Le commissioni bicamerali nell'ordinamento costituzionale italiano; 2 — Involuzione strutturale ed evoluzione funzionale delle commissioni bicamerali; 3 — La risoluzione nei regolamenti della Camera e del Senato; 4 — Le risoluzioni nelle commissioni bicamerali — Appendice

1 — *Le commissioni bicamerali nell'ordinamento costituzionale italiano.*

Commissioni bicamerali possono considerarsi i collegi parlamentari ad "esclusiva, integrata e paritetica" composizione con deputati e senatori appartenenti al maggior numero di gruppi possibile e operativamente collegati alle Camere, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, mediante meccanismi analoghi a quelli esistenti per le commissioni permanenti (Chimenti) ([1]).

La Costituzione prevede espressamente un solo organo di questo tipo, la Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126), ma esistono anche altre disposizioni costituzionali da cui può farsi discendere l'esistenza di diverse commissioni bicamerali. La Costituzione repubblicana ha introdotto la nozione di "Parlamento", sconosciuta allo Statuto albertino. Con ciò non si vuole sostenere che il testo costituzionale consenta un superamento del bicameralismo perfetto, ma soltanto che, dal combinato disposto delle norme costituzionali che prevedono i casi specifici di riunioni del Parlamento in seduta comune e di quella che attribuisce alle Camere la facoltà di adottare il proprio regolamento (oltre che dal citato articolo 126, che prevede una Commissione di questo tipo), può farsi derivare la possibilità per le Camere, qualora ne ravvisino la necessità, di dotarsi di organi comuni. Del resto, l'esistenza in Costituzione di forme di coordinamento tra le due Camere si evince chiaramente dall'articolo 62, terzo comma, secondo cui "quando si riunisce in via straordinaria una Camera è convocata di diritto anche l'altra", e dall'articolo 70, in

base al quale "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere".

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, soltanto quello del Senato, all'articolo 26, cita espressamente in generale la categoria degli "organi collegiali bicamerali" (prevedendo "intese" tra i Presidenti dei due rami del Parlamento per la loro formazione), ma tale norma è applicata anche alla Camera in via di prassi. Il regolamento della Camera, comunque, all'articolo 143, comma 4, usa l'espressione (a proposito di pareri parlamentari al Governo previsti per legge) "se la Commissione competente è bicamerale", prevedendo anche qui "intese" tra i Presidenti delle due Camere; analogamente, nell'articolo 139-bis del regolamento del Senato, comma 5, si prevede un parere espresso da una commissione bicamerale. I regolamenti delle due Assemblee prevedono del resto indagini conoscitive svolte congiuntamente da commissioni permanenti delle due Camere (*rectius*, da comitati paritetici) ([2]); inoltre, non rari sono i casi di riunioni congiunte anche di più commissioni delle due Camere per ascoltare comunicazioni del Governo ([3]). Riguardo all'istituzione di commissioni d'inchiesta ex articolo 82 della Costituzione, poi, il terzo comma dell'articolo 141 del regolamento della Camera prevede che, "se anche il Senato delibera un'inchiesta sulla identica materia, le commissioni delle due Camere possono deliberare di procedere congiuntamente"; analogo è il disposto dell'articolo 162, comma 3, del regolamento del Senato. È interessante notare che, a differenza delle attuali norme regolamentari, che prevedono un'unificazione funzionale, il regolamento del Senato del 1948 (articolo 114) prevedeva addirittura un'unificazione strutturale dei due organi di inchiesta della Camera e del Senato ([4]).

Tornando alle norme della Costituzione, l'articolo 64, nell'attribuire alle Camere il potere-dovere di autoregolamentazione, conferisce loro la facoltà di individuare le modalità di coordinamento necessarie per giungere, in base al "principio di efficienza", parimenti desumibile da tale articolo (Chimenti), al miglior rendimento con il minimo sforzo possibile. Naturalmente, le Camere non saranno libere di istituire organi collegiali comuni a loro piacimento, poiché è indubbio che la Carta costituzionale stessa prevede confini precisi alle loro possibilità di coordinamento. Tali limiti sono contenuti nell'articolo 72 e nell'articolo 94 del testo costituzionale, oltre che nel citato articolo 64. In sostanza, una disciplina incompatibile con l'istituzione di organi bicamerali è disposta con riferimento: a tutte le deliberazioni conclusive o

finali emesse in forma legislativa (art. 72); ad alcune deliberazioni conclusive o finali emesse in forma non legislativa, tra cui le principali sono gli atti con cui le Camere concedono o revocano la fiducia al Governo (art. 94) e l'approvazione dei propri regolamenti (art. 64); infine, ad alcune deliberazioni preliminari emesse in forma legislativa come le relazioni alle Assemblee sui disegni di legge (art. 72), ed eccettuati invece i pareri (di cui la disposizione citata non si occupa). Un ulteriore limite può farsi derivare dall'articolo 66 della Carta costituzionale, riguardante i titoli di ammissione dei componenti le Camere e le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità: sarebbe quindi incostituzionale un ipotetico organo bicamerale che giudicasse su queste materie. Similmente, si può affermare che non si potrebbe istituire un'eventuale organismo bicamerale competente in materia di autorizzazioni all'arresto o alla perquisizione personale o domiciliare a carico di parlamentari, in quanto l'articolo 68 della Costituzione — di recente modificato (5) — prevede espressamente l'autorizzazione "della Camera alla quale appartiene". In tutti questi casi la Costituzione prescrive che le Camere agiscano "separatamente", usando espressioni che non consentono interpretazioni più o meno elastiche. Ne deriva che, per il superamento di tali limiti, è necessaria una norma di rango costituzionale (6).

Le commissioni bicamerali sono state quasi sempre istituite con legge, sollevando il problema che è stato definito della "iperattività" delle leggi ordinarie: tali disposizioni legislative, penetrando nelle sfere regolamentari delle Camere, invaderebbero un'area costituzionalmente riservata a questi ultime. Secondo tale interpretazione, poiché quelli in questione sono organi appartenenti ad entrambe le Camere, le delibere regolamentari per la loro istituzione dovrebbero essere due atti di contenuto identico approvati separatamente dalla Camera e dal Senato. Inoltre, trattandosi di delibere di natura regolamentare, dovrebbero essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti delle due Assemblee (art. 64 Cost.). Infine, se alla istituenda commissione bicamerale si volesse attribuire valenza esterna, occorrerebbe approvare apposite disposizioni legislative. Unica eccezione possibile sarebbe quella delle commissioni d'inchiesta bicamerali, perché l'articolo 82 della Costituzione (che, pur prevedendo commissioni monocamerali, non esclude la possibilità di istituirne bicamerali), non prevede maggioranze qualificate, con il chiaro intento di facilitare l'agibilità di tale strumento da parte delle opposizioni (7).

Nella realtà tale modello organizzativo (delibere regolamentari e

leggi attributive di poteri) non è mai stato seguito — neanche per organi monocamerali speciali ([8]) — anche perché evitare duplicazioni di procedure risponde al principio della economia degli atti giuridici. Pertanto, dato che l'istituzione di organi bicamerali deriva da precise finalità di intervento legislativo, è comprensibile che le Camere utilizzino la legge in discussione per approvare norme riguardanti proprie articolazioni operative. Un'autorevole dottrina (Chimenti)([9]) rileva come sarebbe inesatto parlare della legge ordinaria come atto istitutivo degli attuali organi bicamerali, in quanto essa non sarebbe che il presupposto della costituzione di una commissione bicamerale. Qualora, infatti, una legge ordinaria preveda che una determinata competenza attribuita al Parlamento sia esercitata attraverso un organo bicamerale saranno i Presidenti di Assemblea — come si ricava dall'articolo 26 del regolamento del Senato — ad assumere l'iniziativa della formazione di una commissione di questo tipo. In sostanza le leggi in questione costituirebbero il presupposto della istituzione e della stimolazione dell'attività presidenziale, mentre la nascita degli organi bicamerali risalirebbe alla procedura (e alla prassi) regolamentare. In effetti, però, nell'atto legislativo dal quale i Presidenti delle Camere ricavano che è necessario procedere all'istituzione di un organo bicamerale è contenuta una serie di elementi, come il numero dei membri e le modalità di funzionamento, che dovrebbero rientrare nella riserva di regolamento delle Camere e che pertanto andrebbero approvate con la maggioranza qualificata prevista per tali casi dalla Costituzione con finalità garantistiche. In realtà, però, nella formazione degli organi bicamerali si registra, oltre a quello dei Presidenti di Assemblea, anche l'intervento dei gruppi parlamentari ai quali spetta di effettuare le designazioni: è ovvio che, se i gruppi designano i propri rappresentanti nell'istituenda commissione bicamerale, essi sono d'accordo sull'istituzione, sulle modalità di funzionamento e sulla composizione dell'organo in questione. Al contrario, qualora i Presidenti delle Camere, nella loro qualità di garanti del buon andamento dei lavori parlamentari, constatassero forti contrarietà all'istituzione di un organo bicamerale, tali da indurli a ritenere che non lo voglia la maggioranza assoluta dell'Assemblea, dovrebbero decidere di non procedere alla nomina dei commissari.

Sempre a proposito delle leggi istitutive, si è osservato che il Presidente della Repubblica, nell'esercizio dei propri poteri di controllo sull'attività legislativa (promulgazione e rinvio) potrebbe inter-

ferire sull'autonomia delle Assemblee legislative. Si deve ritenere, però, che il Capo dello Stato dovrebbe correttamente astenersi da tali prerogative con riferimento a norme legislative inerenti modalità di funzionamento di organi parlamentari (Di Ciolo) ([10]). Per quanto riguarda, invece, ipotetiche richieste di referendum abrogativo, si ritiene che la Corte costituzionale dovrebbe esprimersi negativamente sulla loro ammissibilità ([11]) in quanto concernenti disposizioni che, contenuti-sticamente, avrebbero dovuto far parte di atto non legislativo (Di Ciolo).

Per quanto riguarda i vantaggi funzionali ricavabili dall'istituzione di commissioni bicamerali, si può osservare che tre sono i principali risultati ottenibili grazie a queste particolari articolazioni delle due Camere: la determinazione di una sede apposita di esame per la materia specifica attribuita all'organo bicamerale; la creazione di una sede unica, che consente di evitare duplicazioni di dibattiti e di procedure; la determinazione di una sede speciale, che implica, assieme all'acquisizione di competenze specifiche da parte dei parlamentari della Commissione, anche la globalità della trattazione della materia.

Nelle leggi istitutive delle commissioni bicamerali non sono inserite, in genere, disposizioni sulle concrete modalità di funzionamento e rari sono i casi di commissioni bicamerali (a parte la situazione peculiare delle commissioni bicamerali di inchiesta) dotate di un proprio regolamento: tra queste si possono citare, appunto, quasi tutte le commissioni d'inchiesta (due in questa legislatura) e, fra le commissioni non dotate di tali poteri, la Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi ([12]). In genere, quindi, l'unico riferimento normativo è costituito dal citato articolo 26 del regolamento del Senato e dall'analoga prassi vigente alla Camera, secondo cui, per tali organi, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento del ramo del Parlamento presso il quale la commissione abbia sede (*rectius*, da cui provenga il suo presidente). Questo principio non risolve i molteplici problemi procedurali che emergono nel concreto funzionamento delle commissioni bicamerali che, per le loro caratteristiche peculiari, determinano l'insorgere di situazioni spesso non previste dai regolamenti o alle quali le norme regolamentari non sono applicabili. Si creano così vuoti normativi che devono essere risolti estemporaneamente. Si potrebbero citare la sostituzione di commissari per singole sedute da parte dei gruppi di appartenenza, la presenza (e a volte la partecipazione ai lavori) di estranei alla commissione (consulenti), la definizio-

ne delle modalità di espressione e di esternazione della volontà della commissione mediante atti tipizzati (Ciaurro) ([13]). A volte, dunque, si fa riferimento alla prassi delle commissioni bicamerali in genere, a volte a quella nella quale la questione si pone. A volte, la soluzione si deduce *a contrario*, interpretando cioè i caratteri che distinguono le commissioni bicamerali dalle permanenti, come accade per le sostituzioni *ad rem*, non ritenute applicabili in quanto i membri delle commissioni bicamerali sono nominati dai Presidenti delle Camere e non designati direttamente dai gruppi. Altre volte ci si richiama ai principi generali della procedura parlamentare. Infine, si ricorre ai Presidenti delle Camere, quali imparziali garanti della funzionalità del Parlamento.

Le commissioni bicamerali possono essere classificate a seconda delle funzioni esercitate, distinguendo tra commissioni di studio, d'indirizzo, di vigilanza, di controllo — spesso più di tali funzioni sono esercitate da un'unica commissione — e di inchiesta, nonché con funzioni "paragiurisdizionali".

2 — *Involuzione strutturale ed evoluzione funzionale delle commissioni bicamerali*

Secondo molti osservatori, le commissioni bicamerali hanno rappresentato uno degli strumenti per l'attuazione della fase della nostra vita politica che è stata definita della "democrazia consociativa". In sostanza, di fronte al fenomeno della "democrazia bloccata", o della *conventio ad escludendum*, cioè dell'impossibilita di uno scambio di ruoli tra maggioranza ed opposizione caratteristico della vita politica italiana, si è cercato di allargare l'area di Governo: in presenza di una maggioranza senza ricambio e di una opposizione impossibilitata — per una serie di cause — a divenire a sua volta maggioranza, si sono superate le distinzioni nette di ruoli consentendo a tutte o quasi le forze politiche di compartecipare alla gestione del potere. Con l'affievolirsi o il venir meno di una vera e propria distinzione tra maggioranza ed opposizione, si è affermata la linea della "centralità del Parlamento", intesa non tanto o non solo come ideale primazìa (non essendovi alcun dubbio al riguardo, poiché il Parlamento è l'unico organo direttamente rappresentante del popolo), quanto o anche come attribuzione ad organi parlamentari di funzioni che più correttamente

sarebbero spettate ad altri organi dello Stato. Per consentire a più forze politiche di collaborare alla direzione del paese che, nel parlamentarismo classico, spetterebbe alla sola maggioranza, si è addivenuti al modello del "Parlamento governante", un Parlamento che non si limita a conferire la fiducia al Governo e a controllare l'attuazione del programma, ma che partecipa direttamente alla funzione di indirizzo politico non solo tramite l'attività legislativa, ma anche compartecipando alle attività gestionali proprie dell'Esecutivo (Ciaurro) ([14]).

Rientra in quest'ottica la proliferazione delle commissioni bicamerali, che non a caso ha raggiunto il suo momento più alto nella seconda metà degli anni settanta, nella VII legislatura repubblicana, in cui si contava una trentina di questi organismi. Particolarmente penetranti sono stati, per esempio, i poteri della Commissione di vigilanza sulla RAI, che ha estromesso l'esecutivo dalla determinazione dell'indirizzo del servizio pubblico in questione "alterando il sistema della responsabilità proprio del regime parlamentare" (Ciaurro). Fino alla X legislatura, del resto, sono state di frequente istituite con legge commissioni bicamerali speciali (quindi non permanenti) per esprimere pareri al Governo sugli schemi di decreti delegati (e più raramente su atti amministrativi di diversa natura). Lo scopo primario perseguito attraverso tali organismi era quello di estendere ulteriormente l'area del controllo parlamentare, depotenziando la libertà di determinazione del Governo e verificandone la responsabilità politica nell'avvalersi della delega. Dubbi di natura costituzionale derivavano dal fatto che il soggetto che avrebbe dovuto in teoria far valere la delega — il Parlamento — interveniva nella formazione dell'atto per il quale l'aveva conferita.

All'inizio dell'VIII legislatura, fu costituito un apposito comitato della Camera dei deputati, presieduto dal Vicepresidente Scàlfaro, per valutare quali possibilità vi fossero di smobilitare l'apparato delle commissioni bicamerali che indubbiamente, per le sue dimensioni, destava dubbi e preoccupazioni; ma non si pervenne ad alcuna conclusione concreta, nel senso che furono ricostituite tutte le commissioni bicamerali esistenti. Le critiche sono però continuate anche da parte delle forze politiche espressesi in passato a favore dell'istituzione delle commissioni bicamerali. Autorevoli esponenti politici hanno osservato che un ampio numero di commissioni composte di deputati e senatori contrasta con l'esigenza sempre più avvertita di un coordinamento e di una specializzazione delle Camere. Altri hanno affermato che l'apparato delle bicamerali, date le dimensioni raggiunte, costituiva una sorta

di terza Camera, o di "Camera ombra", determinante tra l'altro notevoli difficoltà ai parlamentari membri, spesso impegnati contemporaneamente in Assemblea, nelle commissioni permanenti e in quelle bicamerali (in particolare i membri di piccoli gruppi). Si è osservato che, nel ripristino della dialettica maggioranza-opposizione, è possibile restituire buona parte delle funzioni attribuite alle commissioni bicamerali ai normali organi monocamerali che dovrebbero provvedere al controllo e alla vigilanza sui vari settori dell'azione pubblica, restituendo al Governo i compiti di indirizzo e soprattutto di gestione, lasciando quindi all'opposizione non la funzione di concorrere in modo negoziale alle decisioni ma quella di opporsi a queste.

Così, nella XI legislatura, nel mutato clima politico che la caratterizza, si è determinato un processo di sostanziale smobilitazione di varie commissioni bicamerali, con la quiescenza di altre. Innanzitutto non sono state ricostituite le commissioni bicamerali consultive per l'espressione di pareri su atti del Governo, che suscitavano le maggior perplessità in relazione alla delega legislativa ([15]).

Nel quadro di una riconsiderazione di tutta la politica meridionalistica dello Stato, non è stata di fatto ricostituita la Commissione per il Mezzogiorno. In seguito all'approvazione della legge n. 488 del 1992 e del successivo decreto legislativo n. 96 del 1993 è stato eliminato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e si è introdotta una nuova disciplina definita "intervento ordinario per le aree depresse". Molte delle competenze della Commissione bicamerale sono perciò venute naturalmente meno (funzione consultiva sugli aggiornamenti attuali del programma triennale e tutte le forme di controllo sull'attività di enti soppressi). Ma alcune tipologie dell'intervento straordinario, dell'imprenditoria giovanile e della ricostruzione dei territori colpiti dai terremoti del 1980-1981, su cui la Commissione esercitava funzioni generali di controllo, sono state mantenute, sia pure riviste nei meccanismi e nell'individuazione dell'autorità di volta in volta competente. Peraltro, la nuova disciplina non prevede forme periodiche di controllo del Parlamento: pertanto è dubbio se, nel silenzio della nuova normativa, la Commissione possa continuare ad esercitare forme di controllo. In ogni caso, si dovrebbe ritenere vigente la competenza consultiva sui progetti di legge di cui alla legge n. 183 del 1976 ([16]). Per esprimere tali pareri la Commissione dovrebbe ritenersi virtualmente ancora in funzione.

Parimenti, in una revisione globale dell'intervento pubblico nell'e-

conomia, si è deciso di non ricostituire la Commissione per la riconversione industriale e le partecipazioni statali, che per la verità aveva sempre sollevato dubbi per la sovrapposizione delle sue competenze a quelle delle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento. In particolare, obiezioni venivano sollevate sui pareri parlamentari obbligatori sulle nomine dei vertici degli enti di gestione delle partecipazioni statali (legge 12 agosto 1977, n. 675, art. 13), che finivano per configurare una sorta di diritto di veto sulle nomine governative, di fatto trasferendo tale funzione al Parlamento (Ciaurro). Successivamente, a seguito dell'esito del referendum sulle partecipazioni statali, tale Commissione deve considerarsi anche formalmente venuta meno ([17]).

Ma sotto il profilo funzionale non vi è dubbio che si è avuta una evoluzione dei poteri attribuiti alle commissioni bicamerali, consistente, tra l'altro, in un sia pur parziale superamento dei due tradizionali limiti fatti discendere dagli articoli 94 e 72 della Costituzione, rispettivamente in materia di atti di fiducia e di atti di indirizzo, e di attività legislativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel 1989 i Presidenti delle Camere, in risposta ad una richiesta del presidente della Commissione per il Mezzogiorno, ammisero la votazione di risoluzioni presso le commissioni bicamerali, mentre in precedenza si ricorreva ad informali "documenti di considerazioni" ([18]).

Per quanto concerne il secondo aspetto, si è ricordato che la Commissione per il Mezzogiorno era stata parzialmente inserita nel procedimento legislativo, poiché era previsto un suo intervento consultivo sui progetti di legge all'esame delle due Camere riguardo alla loro coerenza con le finalità di sviluppo delle regioni meridionali. Sono facilmente comprensibili le obiezioni in materia, in quanto il parere era espresso anche da deputati su leggi in quel momento in corso d'esame al Senato ed anche da senatori su leggi in discussione alla Camera.

Ma il comma 9 dell'articolo 40 del regolamento del Senato, introdotto con modifica del 1988, ha espressamente stabilito la competenza consultiva nel procedimento legislativo della Commissione per le questioni regionali sulla coerenza di progetti di legge con l'impostazione autonomistica della politica dello Stato e con la legislazione che l'assiste. Già prima alla Commissione erano richiesti pareri che venivano formulati sotto la forma di documenti di considerazione. Si è perciò verificato che, anche quando in Commissione si applicava il rego-

lamento della Camera (perché presieduta da un deputato, come avvenuto nella X legislatura), che non contiene una norma analoga, il Senato chiedesse pareri che la Commissione era tenuta a dare.

Un vero e proprio superamento del concetto di bicameralismo perfetto è stato attuato, ovviamente con legge costituzionale (legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1), con il conferimento di funzioni referenti in materia costituzionale alla Commissione per le riforme istituzionali. Il comma 7 dell'articolo 1 prevede che "la Commissione è rappresentata nella discussione dinanzi alle assemblee da un comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi". Per la prima volta, quindi, appartenenti ad un ramo del Parlamento sono stati posti nella condizione di partecipare anche fisicamente al procedimento legislativo nell'altra Camera.

Sempre con riguardo all'evoluzione funzionale degli organi bicamerali, occorre ricordare che nella X e nella XI legislatura il Comitato di controllo sui servizi segreti ha svolto un'attività più continua e penetrante, avendo addirittura un incontro con il Capo dello Stato, anche se non nelle forme rituali, nell'ambito della sua attività conoscitiva sull'organizzazione *Stay behind* (seduta segreta del 15 marzo 1991).

Nell'XI legislatura sono state inoltre "parlamentarizzate" alcune *commissioni bicamerali dapprima collocate presso i ministeri competenti* (19); mentre nella X legislatura era stata "parlamentarizzata" la Commissione per il parere al Governo sui testi unici concernenti la riforma tributaria (a seguito della legge 26 giugno 1990, n. 165).

Secondo un'autorevole dottrina (Di Ciolo) il conferimento, in via regolamentare o per prassi, di maggiori poteri alle commissioni bicamerali può essere considerato come "la risultante di alcune più recenti tendenze politiche". Al riguardo — si afferma — non sarà certo pertinente "rispolverare" la formula della "centralità del Parlamento" — non importa se legata, a suo tempo, al superamento della *conventio ad escludendum* o all'affermazione della "democrazia consociativa" oppure ad una palese crisi dei partiti e del loro ruolo di "strapotere" (Manzella) -, ma si deve ritenere che si affermano in sede parlamentare maggioranze di tipo contingente, su singole tematiche (non corrispondenti, cioè, alla formula di Governo), che di volta in volta sorgono in relazione alla decisione di rafforzare i poteri "di controllo e di coinvolgimento" del Parlamento su determinati aspetti che non si vogliono lasciare alla totale discrezione dell'Esecutivo.

3 — *La risoluzione nei regolamenti della Camera e del Senato*

Si è ricordato come molte commissioni bicamerali abbiano costituito un mezzo di compartecipazione del Parlamento non solo all'elaborazione delle linee generali dell'indirizzo politico, ma anche alla sua specifica e concreta attuazione, soprattutto dagli anni settanta in poi. Le modifiche dei regolamenti parlamentari del 1971, prodromiche di tale fase, hanno riguardato soprattutto le attività di indirizzo, controllo e informazione (parte III del regolamento della Camera). In particolare è stato introdotto uno strumento parlamentare di direttiva, la risoluzione, consistente in una "deliberazione diretta a manifestare orientamenti e a definire indirizzi" (Tanda)([20]). L'istituto è stato rivitalizzato (Tosi)([21]) o introdotto *ex novo* (Di Muccio)([22]) per consentire al Parlamento di esercitare in modo più penetrante la propria attività di indirizzo e di controllo. Il Parlamento, cioè, non si limita più a subire l'indirizzo politico delineato dal Governo, ma vi partecipa con uno strumento apposito.

La relazione della Giunta del regolamento della Camera conteneva un'analisi molto lucida sulla natura e sulla funzione della risoluzione parlamentare. Riguardo alla possibilità per le commissioni permanenti di adottare risoluzioni (vero elemento di novità), i relatori Bozzi, Luzzatto e Rognoni precisavano che il nuovo strumento era volto "a consentire alle Commissioni l'espressione del loro giudizio di controllo, ovvero la manifestazione di un indirizzo, in ordine alle materie esaminate (...). In tal modo si evita l'affollamento in aula delle questioni di politica settoriale, si consente una più frequente verifica dell'azione delle varie branche amministrative e si creano occasioni di stimolo e, in definitiva, di rinvigorimento dell'azione governativa". I dubbi relativi al decentramento in commissione di funzioni di indirizzo erano dovuti alla stretta connessione esistente tra l'indirizzo politico e il rapporto fiduciario, di cui l'Assemblea plenaria è esclusiva titolare.

È illuminante, a tale proposito, la relazione al Senato di cui fu autore il senatore a vita Gronchi. Dopo aver messo in rilievo che, quando alle commissioni si offre la possibilità di rivolgere direttamente al Governo i propri voti, si attribuisce loro una qualche incidenza sull'indirizzo politico proposto dal Governo e accettato dal Parlamento, il relatore affermava: "Se è vero che, in via di principio, la definizione, la rinnovazione o la sostituzione dell'indirizzo politico espresso mediante atti diversi da quello legislativo debbono avvenire dinanzi al plenum

delle Camere, non per questo si può escludere che esista uno spazio per iniziative politiche delle Commissioni".

Dopo aver osservato che occorreva trovare congegni capaci di evitare eccessi di indipendenza da parte delle commissioni, il relatore ricordava che era stato accolto il sistema della rimessione all'Assemblea in funzione di garanzia nei confronti di possibili sconfinamenti delle commissioni rispetto all'indirizzo consacrato dalla votazione di fiducia, attribuendo al Governo — soggetto interessato al funzionamento del congegno di salvaguardia — tale facoltà. Analoga possibilità si consente ad una minoranza qualificata — solo al Senato (art. 50, comma 3) — se essa intraveda nella risoluzione deliberata, che incontri l'adesione del Governo, "uno strumento di copertura per una nuova politica governativa sostanzialmente diversa da quella consacrata con la concessione della fiducia".

Nella relazione si sottolineava come il sistema miri a salvaguardare l'indirizzo politico che si esprime nel programma governativo, nella misura in cui tale difesa rappresenta "non già una sterile esercitazione, ma il pegno della necessaria chiarezza delle posizioni politiche". Poiché è naturale che nel corso del tempo il programma governativo debba essere aggiornato o rettificato, a seconda delle esigenze emergenti nel paese, si sottolineava: "Al Governo decidere se e quali mutamenti siano compatibili con il permanere della propria responsabilità politica, alla minoranza decidere quando certi mutamenti siano meritevoli di essere sottolineati con quella maggiore risonanza ed efficacia che il dibattito assembleare è in grado di assicurare".

In sostanza, la filosofia che ha guidato le due Camere nel dotarsi del nuovo e poliedrico strumento della risoluzione ha seguito due direttrici principali. Da un lato si sono potenziati gli strumenti tradizionali del sindacato ispettivo — interrogazioni, interpellanze e mozioni — dapprima basati sull'interpretazione estensiva data nel tempo ai commi 5 e 6 dell'articolo 38 del regolamento della Camera vigente prima del 1971; dall'altro si è introdotto "nel nucleo ottocentesco della responsabilità politica intesa come controllo *a posteriori* l'elemento dinamico della direttiva parlamentare (...) in una continua osmosi di reciproci impegni" tra Governo e Parlamento (Di Muccio) ([23]). Una valida obiezione sollevata dal deputato Orlandi durante il dibattito alla Camera era che la risoluzione, pur potendo incidere sul rapporto fiduciario, potrebbe essere approvata anche da pochissimi parlamentari, poiché il numero legale per le commissioni in sede non legislativa è di

un quarto dei componenti (articolo 46, comma 1, del regolamento della Camera). Ma un'interpretazione della Giunta per il regolamento ha stabilito che per le sedute dove si deliberano risoluzioni occorre la presenza della maggioranza dei componenti la commissione ([24]).

Da quanto sopra affermato si potrebbe dedurre che la risoluzione è un atto il cui unico destinatario dovrebbe essere il Governo, come si evince anche dal fatto che la tipica occasione per l'adozione di risoluzioni è costituita dalle sue comunicazioni (L. Ciaurro) ([25]). Ma nel tempo l'istituto ha subito evoluzioni non solo normative ma anche in via di prassi. Così non mancano esempi di risoluzioni rivolte dalle Camere a loro stesse, come nel caso dell'istituzione della Commissione per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole Bozzi (14 aprile 1983) o in quella della più recente omonima Commissione presieduta prima dall'onorevole De Mita e poi dall'onorevole Iotti (22 luglio 1992).

I regolamenti delle Camere prevedono diversi tipi di risoluzioni. Una prima e fondamentale distinzione si può fare sulla base della sede di esame, cioè l'Assemblea o una commissione. La risoluzione in Assemblea è disciplinata dagli articoli 118 del regolamento della Camera e 105 del regolamento del Senato. In Assemblea una proposta di risoluzione può essere presentata in occasione di dibattiti su comunicazioni del Governo da ciascun deputato o senatore; naturalmente, deve trattarsi di comunicazioni autonome, e non inserite in un altro dibattito (come accade quando un ministro chiede di parlare ex articolo 64 della Costituzione o in sede di chiusura di altra discussione ex articolo 44 del regolamento della Camera e 99 del regolamento del Senato). La risoluzione sostituisce allora il tradizionale strumento dell'ordine del giorno come mezzo per concludere un dibattito politico con una votazione che esprima la volontà dell'Assemblea nella questione sottopostale dal Governo (Ciaurro). Essa costituisce peraltro l'unico strumento per concludere con una deliberazione il dibattito (Tanda). L'articolo 118 del regolamento della Camera prevede altresì che ogni deputato può presentare proposte di risoluzione in occasione di dibattiti su mozioni, che possono essere discusse e votate anche se la mozione cui si riferiscono sia stata ritirata o respinta (Longi) ([26]). Il *plenum* assembleare può inoltre essere investito dell'esame e della votazione di proposte di risoluzione presentate in commissione (articolo 117 del regolamento della Camera) o votate in commissione (articolo 50 del regolamento del Senato) per le quali il Governo o anche, al

Senato, un terzo dei componenti la commissione chiedono l'esame in Assemblea.

Un'ulteriore ipotesi di risoluzione in Assemblea è stata introdotta nei regolamenti delle due Camere con le riforme del 1988-89, in relazione al documento di programmazione finanziaria presentato dal Governo ([27]). L'articolo 118-bis del regolamento della Camera prevede che la deliberazione ha luogo con una risoluzione che può contenere integrazioni e modifiche del documento e che l'approvazione di una risoluzione preclude l'approvazione di altre. L'articolo 125-bis del regolamento del Senato prevede che la discussione in Assemblea sul documento deve concludersi con la votazione di una proposta di risoluzione. In entrambi i casi si prevede che sia posta in votazione prima la risoluzione accettata dal Governo. Infine il solo regolamento del Senato, all'articolo 131, comma 4, prevede la facoltà per la Commissione bilancio di avanzare all'Assemblea proposte di risoluzione nella relazione presentata in seguito a rapporti della Corte dei conti.

Per quanto riguarda le risoluzioni in commissione, la migliore dottrina le suddivide in quattro categorie (L. Ciaurro) ([28]). La prima, definita "autonoma e libera" — vale a dire a discrezione delle commissioni — è quella di cui all'articolo 117 del regolamento della Camera e all'articolo 50 del regolamento del Senato. Entrambe le norme prevedono che le commissioni possono adottare risoluzioni negli affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea e che alle discussioni debba essere sempre invitato un rappresentante del Governo. Le differenze tra i due regolamenti risiedono nella possibilità di chiedere la rimessione in aula — al Senato prevista anche per un terzo dei componenti la commissione e possibile solo dopo l'approvazione — e nella diversa dizione usata a proposito delle materie che possono essere oggetto di risoluzione. Mentre il regolamento della Camera prevede genericamente "affari di propria competenza" (delle commissioni) in quello del Senato il riferimento è agli "affari ad esse assegnati". Ciò ha indotto parte della dottrina a distinguere tra argomenti assegnati ed altri inviati per mera conoscenza, dovendosi escludere in relazione a questi ultimi la facoltà di adottare risoluzioni, ma nella prassi questa distinzione non è mai stata considerata. Rientra in questa categoria anche il caso di cui all'articolo 126-bis del regolamento della Camera (approvato dall'Assemblea il 18 luglio 1990): la Commissione speciale per le politiche comunitarie può approvare risoluzioni concernenti la relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario.

Una seconda categoria è definita "tipizzata e dovuta" in quanto in certi casi le commissioni possono esprimersi soltanto attraverso questo strumento. Si tratta dei dibattiti concernenti: i decreti registrati con riserva che la Corte dei conti trasmette al Parlamento (art. 150, comma 3, del regolamento della Camera e articolo 132 del regolamento del Senato); le sentenze della Corte costituzionale (articolo 139, commi 3, 4 e 5, del regolamento del Senato, mentre quello della Camera prevede un generico "documento finale"); le relazioni governative (caso previsto dal solo regolamento della Camera, all'articolo 124, comma 3); le risoluzioni e le raccomandazioni approvate da assemblee internazionali (articolo 125, comma 2, del regolamento della Camera).

Una terza categoria è definita "opzionale in alternativa". L'articolo 138 del regolamento del Senato prevede che l'esame in commissione sui voti delle regioni può concludersi con una relazione all'Assemblea o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere. L'articolo 109 del regolamento della Camera facoltizza le commissioni competenti a concludere l'esame di una petizione con una risoluzione "diretta ad interessare il Governo" o con una decisione di abbinamento con un eventuale progetto di legge all'ordine del giorno.

Infine, una quarta categoria è quella definita "opzionale in aggiunta", nel senso che la Commissione bilancio ha la facoltà di avanzare all'Assemblea "proposte di risoluzione" (articolo 131, comma 4, del regolamento del Senato) o votare "una risoluzione a norma dell'articolo 117" (articolo 149, comma 3, del regolamento della Camera) in esito all'esame delle relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato.

4 — *Le risoluzioni nelle commissioni bicamerali*

Nella seduta del 2 marzo 1993 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, l'ordine del giorno prevedeva il seguito della discussione della relazione sulle risultanze del *forum* con le direzioni distrettuali antimafia (tenutosi il 5 febbraio 1993), alla presenza del Ministro di grazia e giustizia: la Commissione, dopo aver organizzato un convegno con tali magistrati, aveva all'ordine del giorno un dibattito per giungere a conclusioni concrete formulando proposte al Parlamento e al

Governo ([29]). Nel corso della discussione, il relatore, senatore Brutti, proponeva di trasfondere le opinioni emerse "nella forma semplice ed essenziale di una risoluzione". Il ministro Conso, nel suo intervento, parlava d'altra parte di un "documento parlamentare rivolto al Governo". Il documento fu posto in votazione dal presidente Violante e, in sede di coordinamento formale, fu definito "documento di valutazione e proposte" (doc. XXIII n. 1). Si pervenne alla decisione di usare uno strumento meno definito, il generico "documento", date le incertezze regolamentari e procedurali esistenti: mai in precedenza, infatti, una risoluzione era stata approvata da una commissione bicamerale di inchiesta. I dubbi derivavano, probabilmente, in parte dal carattere bicamerale dell'organo e, soprattutto, dai poteri di inchiesta ad esso attribuiti. Non esistono, infatti, precedenti di risoluzioni approvate da commissioni di inchiesta anche monocamerali ([30]) ma ne esistono di risoluzioni approvate da commissioni bicamerali di natura diversa (anche se nella maggioranza dei casi si è preferito usare la formula dei "documenti di considerazioni") ([31]). La Commissione di vigilanza sulla RAI, per esempio, adotta risoluzioni per prassi ormai consolidata ([32]), anche se si tratta di una materia che chiama in causa una divisione di competenze del tutto particolare.

Sull'ammissibilità delle risoluzioni presso le commissioni bicamerali la dottrina non si è pronunciata in modo concorde. Secondo il Chimenti ([33]), se incompatibilità con le attività di organi bicamerali è disposta con riferimento ai limiti derivanti dagli articoli 64, 72 e 94 della Costituzione, non potrebbe non essere ammessa l'attività di indirizzo, di controllo e conoscitiva (anche per quanto concerne le risoluzioni). L. Ciaurro ([34]) ritiene che l'utilizzazione della risoluzione presso gli organi bicamerali desti perplessità. Essendo la risoluzione un atto di indirizzo politico rivolto al Governo, infatti, si ricadrebbe nella fattispecie dell'articolo 94 della Costituzione, che impone una rigida separazione tra le due Camere per l'esercizio dell'attività di indirizzo politico. L'autore cita però l'evoluzione giurisprudenziale in materia (vedi la lettera del Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera, di cui *infra*). Esclude, invece, l'applicabilità delle norme regolamentari concernenti le risoluzioni alle commissioni d'inchiesta "per la natura degli organi, per il tipo di funzioni esercitate, per l'assenza di poteri deliberanti e per la mancanza di raccordi istituzionali con il Governo". G.F. Ciaurro ([35]) ha osservato che agli organi bicamerali di norma non si riconoscono poteri di indirizzo, mentre la clau-

sola di salvaguardia della rimessione in Assemblea incontrerebbe notevoli difficoltà procedimentali. Recentemente, il Manzella ([36]) — anche alla luce della giurisprudenza presidenziale di cui *infra* — ha osservato che l'attribuzione alle commissioni bicamerali del potere di direttiva ha rappresentato il loro ingresso *pleno iure* nell'organizzazione del Parlamento con effetti esterni.

In effetti, a concludere favorevolmente per l'ipotesi di quest'ultimo autore si è portati dall'evoluzione stessa della prassi e della giurisprudenza. Mentre nel 1977, in risposta ad un quesito del presidente della Commissione per il Mezzogiorno, i Presidenti delle Camere risposero negativamente circa la possibilità di approvare risoluzioni da parte della Commissione stessa ([37]), il 14 marzo 1989 il Presidente del Senato, d'intesa con quello della Camera, rispose ad un analogo quesito del presidente della medesima Commissione che essa poteva votare risoluzioni, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del regolamento del Senato, "intese ad esprimere il suo pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine agli affari al suo esame", specificando che era del pari applicabile, per logica connessione, l'istituto di cui al comma 3 dello stesso articolo, cioè la rimessione in Assemblea su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti la Commissione.

Il Presidente del Senato aggiungeva: "Considerate le particolarità della materia e la mancanza di precedenti specifici in merito, sarà cura della presidenza di codesta Commissione richiamare l'attenzione della Commissione stessa e del rappresentante del Governo sull'esistenza dell'indicata potestà di rimessione della risoluzione al voto del *plenum* del Senato e della Camera".

Occorre chiedersi se la pronuncia dei due Presidenti sia applicabile anche a commissioni bicamerali diverse da quella destinataria e, in particolare, se lo sia anche alla Commissione antimafia (che, come si è ricordato, è d'inchiesta). Si è osservato come la relazione della Giunta del regolamento della Camera del 1971 abbia descritto la risoluzione come uno strumento volto a consentire alle commissioni "l'espressione del loro giudizio di controllo ovvero la manifestazione di un indirizzo". Nella relazione si specificava altresì che la risoluzione in commissione consente di evitare "l'affollamento in aula delle questioni di politica settoriale" e dà luogo ad una "più frequente verifica dell'azione dell'amministrazione". Si è ricordato, inoltre, che le norme dei regolamenti parlamentari vigono pienamente presso gli organi bicamerali "in quanto applicabili" (art. 26 del regolamento del Senato).

La parte III del regolamento della Camera concerne le procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. L'articolo 144, contenuto in tale parte (e la parallela norma del regolamento del Senato), che prevede lo svolgimento di indagini conoscitive, ha trovato applicazione in sede di commissioni bicamerali ([38]). Tale articolo, al comma 3, prevede che l'indagine si conclude "con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti" consentendo perciò l'espressione di un giudizio.

Sembrerebbe dunque difficile escludere, in presenza di norme legislative che attribuiscono poteri di indirizzo e di controllo a commissioni bicamerali — al di là della qualificazione operata nella legge sulla natura giuridica dell'organo — e dei precedenti ricordati, la titolarità del potere di adottare risoluzioni. Del resto, come si è ricordato all'inizio, uno degli scopi che ci si propone di raggiungere con l'istituzione di organi bicamerali è quello di avere una sede specializzata di esame di determinati argomenti, anche per evitare duplicazioni di dibattiti.

Una volta ritenute ammissibili le risoluzioni in alcune commissioni bicamerali — se non in tutte -, occorre chiedersi quali siano i limiti di contenuto. Si ritiene innanzitutto che un atto di direttiva adottato da un organo bicamerale non potrebbe modificare i contenuti del programma di Governo su cui è stata conferita la fiducia, data la riserva di Assemblea ex articolo 94 della Costituzione, ma semplicemente integrarli. Inoltre, l'atto di direttiva dovrebbe riguardare esclusivamente le competenze specifiche della commissione bicamerale (anche se spesso è difficile definire chiaramente quali siano, perché si intersecano con quelle delle commissioni permanenti).

A titolo di esempio si può ricordare che la legge n. 400 del 1988 ("Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri"), all'articolo 12, prevede che il Presidente del Consiglio, o il ministro appositamente delegato, riferisce alla Commissione per le questioni regionali sulle attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Si rammenta che la Conferenza ha compiti di "informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale". Da quanto sopra esposto si è indotti a ritenere che, qualora la Commissione — prevista dall'articolo 126 della Costituzione e composta in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi

parlamentari — al termine della sua attività di informazione prevista dalla legge, volesse adottare un atto rivolto al Governo in cui esprimere il proprio giudizio, potrebbe approvare una risoluzione.

Sempre a titolo di esempio si pongono alcuni problemi concernenti l'attività dell'organo parlamentare di controllo sui servizi segreti, il cosiddetto Comitato SIS. Esso può svolgere solo le funzioni previste dalla legge che lo ha istituito, la n. 801 del 1977, o anche le altre attività previste dai regolamenti parlamentari? Potrebbe, per esempio, svolgere attività di indirizzo, controllo e informazione, effettuando, in ipotesi, un'indagine conoscitiva? È utile ricordare, allo scopo, che nel luglio 1993 il Comitato ha approvato una relazione ex articolo 50, comma 1, del regolamento del Senato (essendo il presidente un senatore). Il comma 2 del medesimo articolo prevede la facoltà per le commissioni di adottare risoluzioni. Probabilmente, il Comitato, dopo aver approvato una relazione, potrebbe compiere il passo successivo adottando una risoluzione. Naturalmente, l'atto di indirizzo — o di giudizio di controllo — dovrebbe riguardare la materia di competenza del Comitato, cioè i servizi di informazione e sicurezza. In materia sono competenti, ovviamente, anche le Commissioni affari costituzionali ed interni delle due Camere. Ora, delle due l'una: o una risoluzione sui servizi di informazione e sicurezza può essere adottata dal Comitato oppure può esserlo da parte delle commissioni permanenti. Il Comitato è un organo specializzato in materia che tra l'altro — a norma di legge — è in grado di conoscere aspetti dell'attività dei servizi che le commissioni permanenti non possono acquisire (i membri del Comitato sono vincolati al segreto ex articolo 11, comma 6, della legge n. 801 del 1977). Ma in questo modo verrebbero escluse dall'attività di indirizzo le commissioni permanenti che hanno la competenza legislativa in materia. Si ripropone l'eterno problema del raccordo tra organi bicamerali e commissioni permanenti e del possibile rischio di "espropriazione di competenze".

Tornando alla Commissione antimafia, la legge n. 356 del 7 agosto 1992 (che ne disciplina l'attività per questa legislatura) all'articolo 25-*quinquies* prevede che la Commissione ha, tra gli altri, il compito di "accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'azione dello Stato". Ora, che la Commissione in questione sia d'inchiesta induce a ritenere che essa, pur procedendo "alle indagini e

agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" (art. 82 Cost.), non possa vedersi precluso lo svolgimento dell'attività di una normale commissione parlamentare. Si può osservare, a tale proposito, che l'articolo 48 del regolamento del Senato, comma 2, prevede che le commissioni, nello svolgimento di indagini conoscitive, "non dispongono dei poteri di cui al comma 4 dell'articolo 162 del regolamento" (cioè quelli delle commissioni d'inchiesta) "né hanno facoltà di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità". Sembrerebbe, pertanto, deducendolo *a contrario*, che le commissioni di inchiesta non dovrebbero incontrare tali limiti, e quindi dispongono delle facoltà di cui al comma 2 del citato articolo 48. Si ritiene perciò, richiamandosi alle norme previste dalla legge istitutiva, alla derivazione della commissione dall'articolo 82 della Costituzione e alla norma regolamentare testé citata, che la Commissione antimafia — come le altre commissioni d'inchiesta (non rileva, in questo caso, se mono o bicamerali) — dovrebbe avere la titolarità di adottare risoluzioni.

Si pone a questo punto un altro interrogativo, cioè quale sia la sede in cui i rappresentanti del Governo possano essere chiamati a riferire — ex articoli 143, comma 3, del regolamento della Camera e 46, comma 2, del regolamento del Senato — sull'attuazione data a risoluzioni eventualmente approvate da commissioni bicamerali. Si può osservare che, qualora si ritenesse che le stesse commissioni bicamerali possano procedere a questo adempimento, risulterebbero escluse dall'attività di controllo le commissioni permanenti delle due Camere, che hanno potestà legislative nelle varie materie. D'altro canto, se si ritenesse che sono le commissioni permanenti a poter chiamare il Governo a rispondere dell'attuazione data ad una risoluzione approvata da un organo bicamerale, si verificherebbe il caso singolare di un collegio parlamentare estromesso dalla vigilanza sull'attuazione data ad un atto da esso approvato.

In conclusione, se si ritiene opportuna la permanenza delle commissioni bicamerali, o solo di alcune di esse, sembra allora non potersi negare loro la possibilità di svolgere tutta l'attività informativa, di controllo e di indirizzo prevista dai regolamenti parlamentari e sottesa alla loro istituzione. Certamente tale conclusione può assumere carattere maggiormente problematico in considerazione dell'adozione delle nuove leggi elettorali politiche che, introducendo un sistema elettorale misto, con prevalenza del maggioritario ad un turno,

comporteranno notevoli cambiamenti per quanto riguarda la distribuzione e la caratterizzazione della componente rappresentativa. Potrebbe perciò divenire estremamente complesso — venuto meno il "collante" rappresentato dai partiti omogenei a livello nazionale e dall'elezione con il sistema proporzionale (volto più che altro a selezionare i candidati all'interno di contesti partitici omogenei ed unificanti) — il raccordo tra l'indirizzo fiduciario espresso dalle Assemblee e l'atto di direttiva approvato dalle commissioni. Tale questione, che riguarda ovviamente anche le commissioni permanenti, assume peso maggiore negli organi bicamerali, dal momento che differenze anche notevoli potrebbero sussistere tra le maggioranze dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento nonché tra queste, o una di queste, e quella di una commissione bicamerale.

Appendice

Le commissioni bicamerali nella XI legislatura.

Per comodità di esposizione si ritiene di classificare gli organi bicamerali esistenti nella legislatura in corso a seconda della fonte normativa in base alla quale sono stati istituiti.

Commissioni e comitati previsti dalla Costituzione e da leggi costituzionali:

1) Commissione parlamentare per le questioni regionali. È l'unica prevista direttamente dalla Costituzione, che all'articolo 126 prevede che lo scioglimento di un consiglio regionale è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica "sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica". Nei regolamenti delle due Camere sono diverse le norme concernenti la Commissione (art. 102, commi 1 e 2, del reg. della Camera e art. 137 del reg. del Senato — parere sulle questioni di merito relative a leggi regionali impugnate per contrasto di interessi — art. 118-bis, comma 1, del reg. della Camera e 125-bis, comma 1, del reg. del Senato — parere sul documento di programmazione economico-finanziaria — art. 40, comma 9, del reg. del Senato — parere obbligatorio sui disegni di leggi recanti disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con legge costitu-

zionale o riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle regioni). La legge n. 62 del 1953 prevede il parere della Commissione per lo scioglimento del consiglio regionale nei casi previsti dall'articolo 126 della Costituzione (art. 51). La Commissione designa una rosa di nove nomi tra i quali il Presidente della Repubblica sceglie i commissari di cui all'articolo 126, ultimo comma, della Costituzione (art. 53). La Commissione è stata investita da leggi diverse del compito di dare pareri al Governo su decreti delegati e su atti di natura amministrativa (l. 281 del 1970, l. 775 del 1970, l. 382 del 1975, DPR 616 del 1977, l. 833 del 1978, l. 210 del 1985, l. 400 del 1988).

2) Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa. È stato istituito con la legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. Il Comitato è formato dai componenti delle Giunte del Senato e della Camera competenti per le autorizzazioni a procedere ed è presieduto dal presidente dell'una o dell'altra alternativamente per legislatura. Ha il compito di riferire al Parlamento in seduta comune quando questo, a norma dell'articolo 90 della Costituzione, deve deliberare sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. Si ricorda che la cosiddetta Commissione inquirente, competente in materia di reati ministeriali, è stata soppressa a seguito del referendum dell'8-9 novembre 1987 (39).

3) Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. È stata istituita con deliberazioni delle due Camere del 23 luglio 1992, ma i suoi poteri sono stati notevolmente ampliati dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1. È composta da 30 deputati e 30 senatori ed ha il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione — ad esclusione della sezione II del titolo VI -, nonché il progetto di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario. Entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale comunica alle Camere i progetti di legge citati, corredati con relazioni illustrative. Come si è ricordato in altra parte, il comma 7 dell'articolo 1 prevede che un comitato formato dal presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi intervenga nelle Assemblee delle due Camere.

Commissioni e comitati istituiti con legge ordinaria:

4) Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. È stato istituito con la legge 24 ottobre 1977, n. 801, che ha modificato l'organizzazione dei servizi segreti. Ai sensi del-

l'articolo 11, il Comitato è composto da quattro deputati e quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità. Esso esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti nella legge stessa. A tal fine, può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri e al Comitato interministeriale competente informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei servizi e può formulare proposte e rilievi. Il Presidente del Consiglio può opporre al Comitato il segreto sulle informazioni che a suo giudizio eccedono i limiti suddetti; in questo caso il Comitato, se ritiene infondata l'opposizione del segreto di Stato a maggioranza assoluta dei componenti (5 su 8) ne riferisce alle Camere "per le conseguenti valutazioni politiche". I componenti del Comitato sono vincolati al segreto sulle informazioni acquisite e sulle proposte e rilievi testé citati. L'articolo 16 della citata legge n. 801 stabilisce, altresì, che di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi dell'articolo 352 del codice di procedura penale, il Presidente del Consiglio deve dare comunicazione al Comitato il quale, qualora ritenga a maggioranza assoluta dei componenti infondata l'opposizione, ne riferisce alle Camere "per le conseguenti valutazioni politiche".

L'articolo 10 della legge n. 121 del 1981 (riforma dell'ordinamento della PS) prevede che spetti al Comitato il controllo sul centro di elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'interno attraverso periodiche verifiche dei programmi nonché di dati e informazioni casualmente estratti e forniti senza riferimenti nominativi. Il Comitato può ordinare la cancellazione di dati raccolti in violazione dell'articolo 7.

Occorre ricordare che se il numero ristretto di componenti è giustificato per comprensibili esigenze di riservatezza e di rapidità di decisione (Di Ciolo), esso determina però problemi nel rispetto del principio dell'elevata rappresentatività politica. Inoltre, essendo il Comitato in genere composto da quattro rappresentanti della maggioranza e da quattro delle opposizioni, possono determinarsi difficoltà nell'elezione del presidente. All'inizio della XI legislatura, poiché nella seduta inaugurale era applicato il regolamento del Senato, a parità di voti è stato eletto il commissario più anziano; ma qualora si applicasse il regolamento della Camera si potrebbe verificare una sostanziale paralisi dell'organo.

5) Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. L'articolo 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103 prevede: "Ai fini dell'attuazione delle finalità di cui al primo comma e

dei principi di cui al secondo comma, la determinazione dell'indirizzo generale e l'esercizio della vigilanza dei servizi radiotelevisivi competono alla Commissione prevista dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 3 aprile 1947 n. 428 (...). Essa è composta di 40 membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere del Parlamento tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari. La Commissione elabora un proprio regolamento interno che sarà emanato di concerto dai Presidenti delle due Camere del Parlamento, sentiti i rispettivi Uffici di Presidenza. Detto regolamento stabilisce le modalità per il funzionamento della Commissione stessa e la sua articolazione in sottocommissioni per l'adempimento dei poteri di cui al presente articolo. Una di dette sottocommissioni permanenti è competente per l'esame delle richieste di accesso (...)". Con la recente legge 25 giugno 1993, n. 206, alla Commissione è stata sottratta la competenza di nominare i componenti del consiglio di amministrazione della RAI. Fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, nel quadro di una ridefinizione del sistema radiotelevisivo da attuare entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge, i membri del consiglio d'amministrazione sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere.

6) Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale. È stata istituita con la legge 9 maggio 1989 n. 88, articolo 56, che ha ristrutturato l'INPS e l'INAIL. In precedenza esisteva soltanto la Commissione di controllo sulla Cassa depositi e prestiti e sugli istituti di previdenza. È composta da 9 senatori e 9 deputati e vigila sull'efficienza del servizio fornito dagli enti in relazione alle esigenze degli utenti, sull'equilibrio della gestione e sull'utilizzo dei fondi disponibili, sulla programmazione dell'attività degli enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza, sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale.

7) Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. Le fonti legislative consistono nella legge n. 60 del 27 marzo 1976, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge n. 8 del 1976, istituendo la Commissione bicamerale, nella legge n. 433 del 6 agosto 1981 e nel decreto-legge n. 688 del 30 agosto 1982, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n.873. È composta da 11 membri (per prassi 6 di un ramo del Parlamento e 5 dell'altro). Ha il compito

specifico di vigilare sul funzionamento dell'anagrafe tributaria del Ministero delle finanze.

8) Commissione parlamentare per il parere al Governo sui testi unici concernenti la riforma tributaria. Ha funzioni esclusivamente consultive ed è composta da 15 deputati e 15 senatori. Fonti normative: legge n. 825 del 1971, legge n. 550 del 1987, legge n. 165 del 26 giugno 1990.

9) Commissione parlamentare per il parere al Governo sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice. È composta da 10 deputati e 10 senatori. È stata istituita, con finalità esclusivamente consultive, dalla legge n.178 del 29 aprile 1976, art.12. Altre fonti normative sono il decreto-legge n. 299 del 24 giugno 1978 (convertito nella legge n. 464 del 4 agosto 1978) e la legge n. 120 del 27 marzo 1987.

10) Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. È stato di recente istituito in attuazione dell'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388, riguardante la ratifica e l'esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazione unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei ministri e segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990. Ècomposto di dieci senatori e dieci deputati ed elegge al suo interno il presidente ed un vicepresidente. Esamina i progetti di decisione, vincolanti per l'Italia, pendenti innanzi al comitato esecutivo contemplato dal titolo VII della citata convenzione. Il Governo deve riferire annualmente al Comitato sull'applicazione della convenzione.

Commissioni d'inchiesta ex articolo 82 della Costituzione (*):

11) Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Nella IX legislatura una Commissione analoga fu istituita dalla sola Camera dei deputati con atto monocamerale. È divenuta bicamerale nella X legislatura, in base alla legge n. 172 del 1988. La legge n. 499 del 23 dicembre 1992 l'ha ricostituita con i medesimi poteri e le stesse finalità. La Commissione ha un termine di tre anni entro il quale ultimare i suoi lavori. È composta di venti deputati e venti senatori ed è dotata di un proprio regolamento.

12) Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari. Una commissione bicamerale antimafia è esistita dal 1962 al 1976 (con funzioni di inchiesta) e dal 1982 al 1987 (con funzioni di vigilanza e di indirizzo). È poi ridivenuta una commissione d'inchiesta nella X legislatura. Nella XI la sua fonte istitutiva è il decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356. Essa prevede che la Commissione verifichi l'attuazione della legislazione e degli indirizzi del Parlamento con riferimento al fenomeno mafioso; formuli proposte di carattere legislativo ed amministrativo atte a rendere più incisiva l'azione dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali in materia; studi il fenomeno mafioso nelle sue evoluzioni; riferisca al Parlamento ogni volta che lo ritenga opportuno (e comunque ogni anno e al termine dei suoi lavori).

È composta da 25 deputati e 25 senatori. Il presidente è nominato, al di fuori di questi, d'intesa tra i Presidenti delle due Camere. È dotata di un proprio regolamento approvato nella seduta del 6 ottobre 1992.

(*) A titolo informativo si ricorda che nella presente legislatura è stata istituita anche una commissione d'inchiesta monocamerale ad opera del Senato, la Commissione parlamentare d'inchiesta sull'utilizzazione dei finanziamenti concessi all'Iraq dalla filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro (Delibera del 17-11-1992).

Note

(1) C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1977.

(2) Vedi, nell'XI legislatura, l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche svolta congiuntamente dalle Commissioni VIII (ambiente) della Camera e 8a (comunicazioni) del Senato.

(3) Vedi, per esempio, le cinque sedute congiunte delle Commissioni esteri e difesa di Camera e Senato dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq (la prima l'11 agosto 1990 e l'ultima il 14 febbraio 1991).

(4) Recitava il comma 2 dell'articolo 114 del regolamento del Senato del 1948: «Se anche la Camera dei deputati delibera un'inchiesta sulla identica materia, le Commissioni designate dalle due Camere possono, d'accordo, deliberare di formare un'unica Commissione».

(5) Legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

(6) Come per esempio la legge costituzionale n. 1 del 6 agosto 1993, sulle funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

(7) Sulle Commissioni d'inchiesta: MORETTI R., «Inchiesta parlamentare», in *Novissimo digesto*, Torino, 1983.

(8) Per esempio, la Commissione speciale per i problemi ecologici del Senato, istituita con mozione.

(9) CHIMENTI C., *op. cit.*

(10) DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1987.

(11) In base ai principi interpretativi di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978.

(12) Si ricorda anche la Commissione di vigilanza sulla mafia del 1982.

(13) CIAURRO G.F., «Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana» in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, 1981.

(14) CIAURRO G.F., *op. cit.*

(15) La Commissione consultiva sui testi unici concernenti la riforma del codice di procedura penale è stata ricostituita ma le sue funzioni sono cessate, come previsto dalla legge 16 febbraio 1987, n. 81, il 24 ottobre 1992.

(16) Cioè sulla coerenza con l'obiettivo di sviluppo delle regioni meridionali.

(17) In base all'articolo 26, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, la Commissione ha cessato di esistere dal momento della soppressione del Ministero delle partecipazioni statali, avvenuta con il DPR n. 130 del 1993 attuativo dell'esito del referendum del 5 giugno 1993.

(18) Vedi *infra* cap. 4.

(19) La Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria e la Commissione per il parere al Governo sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice.

(20) TANDA A. P., *Le norme e la prassi nel Parlamento italiano*, Roma, 1987.

(21) Fino alle riforme Bonghi del 1888 la Camera del Regno poteva inviare raccomandazioni e risoluzioni al Governo in ordine alle petizioni ricevute (M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi nel Parlamento italiano*, Roma, 1887).

(22) Di MUCCIO P., «La risoluzione parlamentare», in *Foro amm.*, II, Roma, 1973.

(23) DI MUCCIO P., *op. cit.*

(24) TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, 1993.

(25) CIAURRO L., «Risoluzione parlamentare», in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991.

(26) LONGI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1991.

(27) Legge 23 agosto 1988, n.362, art. 3.

(28) CIAURRO L., *op. cit.*

(29) Cfr. resoconto stenografico n. 29 della seduta di martedì 2 marzo 1993.

(30) Vedi il documento approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, istituita dal Senato, nella seduta di mercoledì 4 ottobre 1989.

(31) Cfr. resoconto sommario della seduta del 21 dicembre 1988 della Commissione per la riconversione industriale e le pp. ss.

(32) Vedi per esempio la risoluzione approvata il 22 settembre 1981.

(33) CHIMENTI C., *op. cit.*

(34) CIAURRO L., *op. cit.*

(35) CIAURRO G.F., «Risoluzione (diritto costituzionale)», in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 1989.

(36) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1991.

(37) La Commissione aveva poteri di controllo e la risoluzione era considerata uno strumento peculiare di indirizzo.

(38) Per esempio, la Commissione per la riconversione industriale ha svolto, nella X legislatura, le seguenti tre indagini conoscitive: «Sull'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale nei seguenti paesi: Inghilterra, Francia, Germania, Svezia, Ungheria, Cecoslovacchia»; «Sull'internazionalizzazione delle partecipazioni statali in rapporto all'evoluzione dei mercati mondiali»; «Sul ruolo delle partecipazioni statali nella crisi delle risorse idriche». Indagini conoscitive sono state svolte anche dalla Commissione per le questioni regionali.

(39) Al DPR 9 dicembre 1987, n. 496, attuativo dell'esito del referendum, è seguito un regime transitorio ex l. 20 marzo 1988, n. 163, fino all'entrata in vigore della citata l. cost. n. 1 del 1988.

Adriana Fedeli

Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati

1 — Premessa; 2 — Cenni storici; 3 — Peculiarità e concreta applicazione del procedimento in sede legislativa; 4 — Proposte di revisione; 5 — Riflessioni sull'evoluzione del sistema normativo; 6 — Evoluzione del procedimento redigente; 7 — Verso una possibile sintesi.

1 — *Premessa*

Nello svolgimento dell'attività connessa alla mia qualifica professionale ho avuto occasione di apprezzare l'indubbia agilità del procedimento decentrato e nel contempo di verificarne talvolta gli inconvenienti che in sede dottrinale sono stati ampiamente evidenziati, sicché sovente ho dovuto rilevare come l'incremento dei ritmi produttivi possa in alcuni casi accompagnarsi ad una normazione rapsodica, frammentaria, non sufficientemente meditata.

Ciò non significa che la complessa questione della nostra produzione normativa si risolva esclusivamente nell'incondizionata chiamata di correità dello specifico procedimento, visto che ben più remote ne sono le origini. E tuttavia non pare contestabile — a titolo di esempio — che l'approvazione di un significativo numero di leggi di spesa nell'ultimo anno di legislatura trova terreno favorevole nella molteplicità dei canali, non adeguatamente pubblicizzati, nei quali convogliare l'iter legislativo.

L'argomento riemerge di quando in quando all'interno della più ampia discussione sull'esercizio della funzione legislativa evidenziando orientamenti favorevoli ad un parziale superamento dell'istituto. Del resto l'XI legislatura sembra dovere registrare un ricorso piuttosto parsimonioso all'esame in sede deliberante, per certi versi motivato, come è noto, dalle modeste disponibilità finanziarie, per altri riconducibile forse alla volontà del Governo di riaffermare il primato del proprio indirizzo politico.

E la sede redigente? Lungamente ignorata per perplessità costituzionali e funzionali, potrebbe vivere una stagione favorevole, soprattutto qualora venisse volorizzata la previsione del comma 2 dell'articolo 96 del regolamento — secondo cui il provvedimento, esaurita la fase referente, può continuare il suo iter all'interno della Commissione per la parte riguardante la definitiva redazione degli articoli — e soprattutto qualora venisse accolta la proposta, recentemente valutata in seno alla Giunta per il regolamento, di prevedere l'assegnazione diretta del provvedimento da parte del Presidente della Camera.

Tale impostazione racchiude a mio avviso l'incontro "a metà via" tra due istituti, quella che definirei una sintesi possibile.

2 — *Cenni storici*

Non pochi sono gli eventi, anche di natura politico-istituzionale, di questa XI legislatura; in momenti di rapide e successive trasformazioni può accadere che la realtà finisca per anticipare l'elaborazione intellettuale di storici, politologi, studiosi del diritto.

Non è certo questo il caso della riforma elettorale che, portata a compimento e, per così dire, incalzata dall'esito referendario, è lentamente maturata nel tempo, via via che gli inconvenienti del sistema proporzionale si appalesavano, forse talvolta accollandosi responsabilità non del tutte proprie.

Vale la pena di ricordare che proprio l'introduzione dello scrutinio di lista con la proporzionale consacrò la fine degli uffici, costituiti per sorteggio, i quali lasciavano il passo alle commissioni, organi stabili, specializzati per materia, composti in modo da rispecchiare la proporzione delle forze politiche presenti in Parlamento; in questi tratti, nella configurazione di maggioranze identiche a quelle dell'Assemblea, erano già presenti *in nuce* i presupposti dell'attribuzione a tali organi dell'esame decentrato dei progetti di legge.

Si trattava in definitiva di una possibilità che sul piano tecnico poteva utilmente essere impiegata per una più razionale distribuzione dell'attività legislativa. E come tale venne certamente intesa quando in pieno regime fascista — con legge 19 gennaio 1939, n.129 — si ritenne di attribuire nell'istituenda Camera dei fasci e delle corporazioni

poteri legislativi alle commissioni, sebbene in un primo tempo fossero state "abbandonate" recuperando il sistema degli uffici.

Il precedente, singolare sotto il profilo storico, può in qualche modo aiutare a comprendere talune perplessità che accompagnarono la nascita dell'istituto all'interno dell'Assemblea costituente.

Del resto la seconda Sottocommissione della "Commissione dei 75", cui l'Assemblea aveva dato incarico di predisporre il progetto di Costituzione, pur ravvisando la necessità di individuare procedure che agevolassero il procedimento legislativo, aveva proposto all'interno dell'articolo 69 — poi divenuto 72 — la seguente formulazione del secondo comma: "Su richiesta del Governo e del proponente ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un disegno di legge sia deferito ad una Commissione composta in modo da rispettare la proporzione dei gruppi della Camera e che su relazione della Commissione si proceda alla votazione senza discutere, salve le dichiarazioni di voto". Solo in Assemblea l'istituto assunse l'attuale configurazione con l'espressa previsione costituzionale, secondo la proposta del Mortati, delle tre garanzie: rimessione, riserva di Assemblea e pubblicità dei lavori.

Due ordini di considerazioni pesarono, come è noto, sull'introduzione di un procedimento totalmente "decentrato" (secondo un'espressione coniata dall'onorevole Mortati): anzitutto il ricordo di un Parlamento sostanzialmente svuotato della sua funzione legislativa e di un Governo che ancor prima della grande guerra, a partire dal 1906-1908 era sostanzialmente intervenuto a colpi di decreti-legge; per altro verso, l'enorme mole di lavoro che attendeva il nuovo Parlamento repubblicano, per cui occorreva far fronte ad una cospicua produzione normativa, senza per questo venir meno all'essenziale funzione di controllo politico e finanziario sull'esecutivo. Se dunque il Parlamento non fosse stato posto nelle condizioni di assolvere al proprio compito, il Governo sarebbe intervenuto espropriandolo delle sue competenze.

In una prima fase il procedimento risultò funzionale all'obiettivo prefissato, consentendo nel primo biennio (8 maggio 1948-28 luglio 1950) di approvare in commissione ben 715 progetti di legge.

3 — *Peculiarità e concreta applicazione del procedimento in sede legislativa*

L'insieme delle norme costituzionali in materia di formazione delle leggi e di rapporti tra Parlamento e Governo delinea un quadro all'in-

terno del quale le commissioni svolgono sotto il profilo legislativo un ruolo rilevantissimo.

A ciò concorre da un lato la configurazione delle stesse come organi proporzionali, permanenti, specializzati per materia, nonché l'individuazione all'interno del procedimento legislativo del passaggio non eliminabile della sede referente, dall'altro l'attribuzione di una pari iniziativa legislativa rispetto al Governo, la cui posizione risulta oltre tutto indebolita dall'espressa disposizione costituzionale (quarto comma dell'articolo 94) secondo cui il voto contrario su una sua proposta non importa obbligo di dimissioni.

L'ampiezza della riserva di legge, unitamente all'assenza di indicazioni sui requisiti della norma legislativa, sono altrettanti elementi di un sistema del tutto originale che nel tempo, sviluppando per intero le sue potenzialità, ha fatto delle commissioni il maggiore artefice della legislazione nazionale.

E tuttavia già nel 1961 l'Elia, riportando le accuse più comunemente rivolte al procedimento decentrato, evidenziava talune connotazioni negative, quali la proliferazione legislativa, la pubblicità inadeguata, il settorialismo. Segnalava inoltre — pur non trascurando la portata di un istituto nato per ovviare al fabbisogno legislativo — taluni fenomeni il cui verificarsi si sarebbe vieppiù accentuato negli anni a seguire: la sensazione della legge "facile"; la propensione eccessiva ad intervenire per correggere o interpretare provvedimenti di recente approvazione attenuando il senso di responsabilità del legislatore; il ricorso all'atto legislativo piuttosto che allo strumento regolamentare; l'instaurarsi di rapporti tra membri della commissione ed esponenti dell'alta burocrazia che possono contribuire ad un uso patologico dell'iniziativa parlamentare.

La perspicua analisi dell'autore, pur anticipando di molto i tempi dei governi di "unità nazionale" quando talune connotazioni avrebbero assunto proporzioni diverse, dà la misura di come già allora fossero tutte presenti, in quanto racchiuse nella Costituzione, le componenti del quadro che abbiamo delineato.

Ma le ragioni di certa produzione normativa — eccessiva da un lato, priva dall'altro dei requisiti richiesti sotto il profilo della distinzione tra normazione giuridica primaria e secondaria — non sono interamente riconducibili al soggetto "Parlamento", ben potendosi risalire al ruolo fondamentale del Governo come garante dell'unità dell'indirizzo politico-legislativo e al modo in cui è stato concreta-

mente esercitato; di fatto, la funzione guida nel processo legislativo veniva svolta dalle commissioni con il conseguente prevalere di interessi settoriali.

Né va trascurata l'importanza del supporto tecnico-legislativo che la Pubblica amministrazione avrebbe dovuto offrire e che invece è mancato sul piano della coerenza ordinamentale, finanziaria e amministrativa.

Si è osservato che il procedimento decentrato è strumento "neutro-efficientistico", sicché buona parte delle disfunzioni individuate sarebbe piuttosto da ricondurre al contesto storico-politico-istituzionale in cui è stato collocato.

Si rinvia dunque alle ragioni della mancata concorrenza delle fonti di normazione regionale e regolamentare, della negoziazione tra maggioranza e opposizioni, attuata attraverso la partecipazione delle stesse al *decision making*, al processo di formazione delle leggi. E non vi è dubbio che talune tecniche procedimentali — l'accordo su un intero pacchetto di progetti di legge o su emendamenti dell'opposizione per giungere in tempi rapidi ad un' approvazione unanime — hanno trovato più agevole applicazione in commissione, dove il clima collaborativo che spesso si instaura tra colleghi, anche appartenenti a gruppi diversi e la minore risonanza rispetto ai lavori dell'Assemblea attenuano lo scontro frontale.

Le divisioni interne dei governi di coalizione hanno finito per esprimersi nell'ambito delle singole commissioni, dove la parte politica cui veniva affidata la specifica responsabilità ministeriale si adoperava per realizzare un propria politica di settore sulla quale era agevole raccogliere una maggioranza che andasse al di là di quella di Governo; ecco dunque realizzarsi un raccordo Ministero-Commissione finalizzato alla produzione di una normazione di settore. In questo quadro gli stessi gruppi di opposizione, la cui consistenza numerica era tale da consentire l'attivazione dell'istituto della rimessione, il più delle volte si astenevano dal richiederla, anche quando annunciavano la loro contrarietà al provvedimento in esame.

Per altro verso, lo strumento regolamentare, di difficile fruizione per essere imbrigliato da una fitta rete di pareri e di concerti, lasciava il posto ad una legislazione di carattere "amministrativo", con l'indubbio vantaggio di condividere le proprie responsabilità estendendole alle altre forze politiche.

4 — *Proposte di revisione*

La relazione conclusiva della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita nella IX legislatura e presieduta dall'onorevole Bozzi, suggeriva, al fine di contenere la dilatazione della spesa pubblica, una non lieve modifica della relativa normativa costituzionale, ossia l'estensione della riserva di Assemblea ai progetti di legge che comportino aumento di spesa o diminuzione di entrata; la limitazione, infatti, riguarderebbe buona parte dei provvedimenti attualmente esaminati in sede legislativa.

Il progetto di Costituzione inserito nella relazione di minoranza Franchi e Rastrelli — nell'ambito di un radicale progetto di revisione costituzionale — abbandonava definitivamente il procedimento legislativo decentrato, mentre l'onorevole Riz nella sua relazione di minoranza, denunciati gli aspetti di proliferazione legislativa e di settorialismo, esprimeva l'opinione che il sistema dovesse essere almeno sottoposto ad un attento esame. Inoltre, da più parti veniva segnalata la "corsa alle spese demagogiche ed elettoralistiche che caratterizza gli ultimi mesi della legislatura" (relazione di minoranza dell'onorevole Barbera), sollecitando la fissazione di limiti all'approvazione di leggi di spesa per i tre mesi precedenti lo scioglimento delle Camere e durante la sessione di bilancio.

Nel corso della IX legislatura si è comunque puntato con qualche esito favorevole ad un riordino della sede legislativa e ad uno snellimento del relativo iter procedurale.

Sotto questo profilo è in primo luogo da segnalare il rinvio del comma 1 dell'articolo 94 del regolamento della Camera, modificato il 23 luglio 1987, alle disposizioni del capo XVII riguardanti l'esame in Assemblea, anch'esse modificate nel corso della stessa legislatura. Si intende tra l'altro estesa al procedimento decentrato la disciplina di cui ai commi 2 e 7 dell'articolo 85, riguardante la discussione degli articoli e le dichiarazioni di voto, sebbene il carattere informale dei lavori di commissione induca spesso la presidenza a dare la parola ai fini di una maggiore chiarezza anche quando ciò sarebbe inibito a termini di regolamento, anche in considerazione del fatto che nel procedimento decentrato, diversamente dal rito ordinario, non sono previste ulteriori occasioni di confronto tra le diverse posizioni.

Il comma 2 dello stesso articolo 94 fissa inoltre il termine di presentazione di emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi al

momento precedente l'inizio della discussione dell'articolo cui si riferiscono (fatta eccezione per il Governo e per il relatore). In tale contesto si inquadra la circolare della Presidenza del Consiglio del 29 aprile 1988 che invita a sottoporre gli emendamenti dei singoli ministeri ad un vaglio preventivo della stessa Presidenza del Consiglio.

Lo sforzo compiuto sul piano della razionalizzazione non ha mancato di produrre i suoi frutti anche visibilmente, sicché appartiene ormai al passato la prassi che autorizzava ogni deputato a presentare anche in corso di discussione le proprie proposte di modifica creando non poche difficoltà sul piano della congruità formale e sostanziale del testo in esame.

Il procedimento decentrato è stato poi interessato dalle modifiche regolamentari in tema di pareri e di votazioni.

Sotto il primo aspetto non va dimenticato che il sistema dei pareri si pone in funzione di garanzia, assicura un essenziale bilanciamento tra gli interessi tutelati nella commissione di merito da un lato e le esigenze di coerenza interna dell'ordinamento dello Stato e di compatibilità finanziaria dall'altro. Sotto questo profilo, in particolare, l'introduzione del comma 3-*bis* dell'articolo 93 infittisce ulteriormente questa importantissima griglia di controlli incrociati nel momento in cui su deliberazione del Presidente della Camera — "qualora il progetto di legge investa in misura rilevante la competenza di altra Commissione" — il parere da quest'ultima espresso può produrre gli effetti previsti dal comma 3 degli articoli 93 e 94 con riferimento alle Commissioni bilancio, affari costituzionali e lavoro. In tal modo tutti gli interessi in campo vengono portati "in superficie" per assicurare un confronto svolto all'insegna della trasparenza.

Si può dire che sul piano delle procedure ogni sforzo sia stato compiuto per salvaguardare un visione organica, d'insieme della legislazione nazionale, in qualche modo supplendo alla funzione tipicamente governativa di tenuta dell'unità dell'indirizzo politico.

Per altro verso, il disposto di cui al comma 1-*ter* del nuovo articolo 49, vietando in commissione lo scrutinio segreto se non per le votazioni riguardanti le persone, finisce comunque per scoraggiare il ricorso al procedimento decentrato.

Infine, la lettera e) dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988 n. 400 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri ha attribuito a tale organo, per il tramite del ministro espressamente delegato, "le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione", ossia la richiesta di

rimessione di un progetto di legge all'Assemblea. L'argomento è stato successivamente sviluppato nella circolare della Presidenza del Consiglio 21 novembre 1989, in cui viene evidenziata l'opportunità che i rappresentanti del Governo i quali assumano decisioni su testi legislativi, "soprattutto nel momento in cui essi sono fatti propri dalle Commissioni competenti", si muovano all'interno di una visione collegiale. In particolare, i ministeri sono tenuti a trasmettere le proprie indicazioni rispetto alla rimessione o al trasferimento in sede deliberante al Ministro per i rapporti con il Parlamento, il quale a sua volta interpella il Ministro del tesoro su provvedimenti comportanti oneri per la finanza pubblica.

Anche questa previsione si pone lungo la linea dei correttivi apportati per ovviare a taluni aspetti evidenziati; nel caso particolare, l'individuazione di una procedura collegiale mette al riparo da certa eccessiva "disinvoltura" dei responsabili dei singoli dicasteri, che evidentemente finiscono per rispondere anch'essi, assieme alla commissione, ad una logica settoriale.

L'idea di un superamento o di una revisione del procedimento decentrato "serpeggia" nel corso della X legislatura. Numerosi gruppi politici (AC n. 35 Bassanini ed altri; AC n. 607 Franchi ed altri, AC n. 607 Martinazzoli ed altri; AC n. 2027 Battistuzzi ed altri) presentano proposte di revisione costituzionale, al cui interno trova spazio l'idea di un superamento dell'esame in sede legislativa. Questi ed altri progetti, abbinati al testo unificato proveniente dal Senato (AC 4887), danno luogo presso la Commissione affari costituzionali ad una discussione e ad un esame approfonditi, al termine dei quali si giunge alla formulazione di un testo fortemente innovativo rispetto a quello approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Vale la pena di ricordare che la proposta di legge costituzionale nella nuova formulazione si discostava da quella originaria soprattutto laddove capovolgeva — secondo un'impostazione poi ripresa e largamente condivisa nell'attuale legislatura — la logica distintiva delle sfere di attribuzione legislativa regionale e statale, enumerando tassativamente le materie interamente disciplinate dallo Stato ed attribuendo tutte le altre alle regioni. Nell'ambito di un sistema bicamerale sostanzialmente immutato, veniva inoltre individuata una chiara distinzione funzionale tra le due Camere rispetto alla potestà legislativa: eccezion fatta per alcune categorie di provvedimenti la cui natura esige il mantenimento della vigente procedura e salvo l'esercizio della facoltà di richiamo, veniva assegnata ai due rami del Parlamento rispet-

tivamente la "culla" delle leggi dello Stato (Camera dei deputati) e delle leggi organiche (Senato), introducendo una chiara distinzione funzionale tra le due Camere rispetto alla potestà legislativa.

All'interno di questa profonda revisione dell'istituto parlamentare sembra sopravvivere il principio del decentramento legislativo, anche se — come si legge nella relazione della I Commissione — "da alcune parti si è obiettato che la distinzione funzionale tra le due Camere, con conseguente semplificazione del procedimento legislativo, priverebbe di giustificazione tale principio, del tutto atipico, dell'ordinamento costituzionale italiano".

E tuttavia qualcosa muta rispetto alla sua configurazione originaria dal momento che le votazioni articolo per articolo e finale vengono riservate all'Assemblea. La norma — in tal senso si pronuncia l'onorevole Barbera durante un suo intervento in Aula il 26 luglio 1991 — si porrebbe come argine rispetto a quello che viene definito il "multicameralismo italiano".

La stessa impostazione ritroviamo all'ultimo comma dall'articolo 72 della Costituzione così come proposto dal Comitato "Forma di Governo" della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella presente legislatura: "Il regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme i progetti di legge sono deliberati da Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, ed approvati solo, articolo per articolo e con votazione finale, dalla Assemblea della Camera. Tale procedura non può adottarsi per i progetti di legge di revisione costituzionale, in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci di previsione e di consuntivi".

La formulazione del quinto comma dell'articolo 72 così come proposto dal predetto Comitato sembra dunque prediligere un procedimento di tipo redigente che sottragga alla Commissione il controllo globale dell'*iter* legislativo, tanto da rendere superfluo il meccanismo della rimessione all'Assemblea.

5 — *Riflessioni sull'evoluzione del sistema normativo*

La prospettiva di un probabile ridimensionamento della funzione legislativa esercitata dalle due Camere farebbe venir meno la

motivazione che storicamente si pone all'origine della nascita del procedimento decentrato nel nostro ordinamento costituzionale: l'esigenza di far fronte, sul terreno della produzione normativa, ad un'enorme mole di lavoro interamente affidato al Parlamento nazionale.

Si rinvia per completezza alle perspicue considerazioni sugli sviluppi futuri degli organi comunitari e sullo svuotamento, già in parte in atto, della funzione dei parlamenti nazionali rispetto a deliberazioni assunte in sede sovraordinata.

Sul piano interno, si profila anzitutto il rovesciamento del principio costituzionale attualmente vigente, per cui, una volta che siano state individuate le attribuzioni legislative dello Stato, le restanti, desunte per sottrazione dalle prime, verrebbero attribuite alle regioni; un'innovazione questa che risponde alla necessità di ricondurre lo Stato alle sue funzioni essenziali e non può non indurre un forte ridimensionamento dell'attività legislativa centrale.

Ma c'è di più: tale attività, in base al nuovo modello, verrebbe suddivisa tra le due Camere, ciascuna essendo competente su determinate materie e solo eventualmente investita dell'esame di un progetto di legge non di sua pertinenza in quanto sia stata esercitata la facoltà di richiamo.

Tale aspetto rileva, con riferimento al procedimento decentrato, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche sul piano delle garanzie. Il bicameralismo perfetto costituisce infatti il correttivo più efficace, come evidenziava l'Elia, della legiferazione per commissione, potendosi in seconda lettura ovviare alle incongruenze della prima; nel momento in cui ciascuna Camera si vedesse attribuita una competenza specifica verrebbe meno questa importantissima verifica.

Del resto, non priva di effetti dovrebbe essere la legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", che tra l'altro ha inteso riattivare lo strumento regolamentare attraverso una specifica trattazione (articolo 17). Significativa ai nostri fini è l'individuazione dell'oggetto della disciplina del regolamento governativo ed in particolare il riferimento alle materie non disciplinate da leggi o da atti aventi forza legislativa (purché non sia stata posta riserva di legge), all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge, all'organizzazione del lavoro ed ai rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali.

In particolare, l'attribuzione al Governo di un potere regolamentare nelle materie in cui manchi la disciplina legislativa sembrerebbe

ampliare l'oggetto del regolamento governativo, cui si potrebbe ricorrere ogni qual volta intervenisse una semplice abrogazione delle disposizioni legislative vigenti, purché naturalmente la Costituzione non preveda una riserva di legge sulla specifica materia.

Sembra quindi, su altro fronte, che la fonte normativa secondaria, per lungo tempo ignorata, si avvii verso una fase di più consistente utilizzazione. La volontà del legislatore si è espressa chiaramente in tal senso anche attraverso la norma sulla delegificazione (articolo 17, comma 2 della legge n. 400), secondo cui il Parlamento autorizza con legge l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, fissa le norme generali che regolano la materia ed abroga quelle vigenti.

Sulla stessa linea si colloca la formulazione dell'articolo 95-bis della Costituzione ipotizzata in questa legislatura dal Comitato "Forma di Governo" della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (analoga a quella contenuta nella proposta di legge costituzionale n. 4887 approvata dal Senato nella X legislatura): "Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge. In queste materie la legge può dettare esclusivamente norme di principio. La Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale". Nel momento in cui si prescinde dall'autorizzazione legislativa, il ruolo della normazione secondaria viene ulteriormente rafforzato: la proposta, tendente a costituzionalizzare il cosiddetto regolamento indipendente già introdotto dalla legge n. 400, ne consentirebbe un ricorso più agile ai fini della tanto invocata delegificazione.

L'insieme delle linee evolutive che questo lavoro ha voluto rapidamente tratteggiare portano ad ipotizzare che l'attività delle Camere si avvii verso un ridimensionamento della funzione legislativa che varrebbe a vincere ogni perplessità su una diversa configurazione del procedimento decentrato.

Per altro verso, ci inoltriamo in una fase affatto nuova, dai contorni non ben definiti, nella quale sono tuttavia presenti taluni elementi che ci inducono ad individuare, nell'ambito di una più ampia valorizzazione dei principi della separazione dei poteri e della dialettica tra gli stessi, un ruolo più incisivo del Governo come valido interlocutore e tutore dell'unità dell'indirizzo politico.

Ecco allora riemergere il profilo strettamente funzionale di un isti-

tuto che andrebbe mantenuto come proficuo snodo procedurale, senza demonizzare certa produzione legislativa di "minor taglio" che, prescindendo dal noto fenomeno delle leggi-provvedimento, non per questo è priva di una sua ragion d'essere e richiede in quanto tale una sede conforme (si pensi ai disegni di legge su oggetti circoscritti non comportanti onere finanziario).

Ricondotto nei limiti fisiologici delineati dalla norma regolamentare, l'esame in sede legislativa rappresenterebbe l'ambito procedurale in cui collocare un tipo di produzione normativa e non altra, per la quale ben potrebbe soccorrere il procedimento redigente.

6 — *Evoluzione del procedimento redigente*

Il profilo funzionale del procedimento decentrato ci induce a considerare l'evoluzione della parallela funzione redigente.

Come è noto, l'istituto fu accompagnato fin dall'inizio da forti perplessità di ordine costituzionale: l'articolo 85 del vecchio regolamento, concepito in sede di coordinamento formale, venne ricondotto dai suoi sostenitori al secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione, ossia al procedimento abbreviato, suscitando le più vive proteste da parte di quanti rilevavano che nel caso di specie non si trattava della semplice riduzione dei termini ordinari, ma della sottrazione al plenum della facoltà di elaborare l'articolato, senza tuttavia prevedere adeguate garanzie per le minoranze.

Il procedimento, fortemente differenziato nei due rami del Parlamento, non ebbe vita facile ([1]), tanto da richiedere successivi aggiustamenti regolamentari volti a salvaguardare un istituto che era stato concepito, soprattutto alla Camera, come idoneo a consentire un approfondimento della materia in sede tecnica, salva restando l'istanza, la valutazione politica da parte dell'organo maggiore.

Così nel 1971 si pensò di ovviare alle perplessità espresse attribuendo al *plenum* la facoltà (più tardi soppressa) di discutere sugli articoli e sui relativi emendamenti, nonché la riserva d'esame sulle materie previste dal quarto comma dell'articolo 72 della Costituzione; soppresso il requisito dell'urgenza come presupposto del procedimento, la determinazione dei principii e dei criteri direttivi veniva configurata come ipotesi eventuale.

Ancora: la fissazione di un termine entro cui redigere il testo, l'individuazione in apposito ordine del giorno della commissione dei principii e criteri direttivi, l'estensione delle procedure di esame proprie della sede legislativa, la regolamentazione delle ipotesi di dissenso con le commissioni "filtro", la previsione di una diversa attivazione del procedimento su iniziativa della commissione referente prima che l'Assemblea sia investita dell'esame del progetto — introdotte il 30 novembre 1982 — rappresentano uno sforzo ulteriore per esaltare la portata dell'istituto.

Successivamente, il 29 settembre 1983, la norma riguardante l'attivazione del procedimento da parte della commissione è stata ulteriormente modificata estendendo la facoltà di avanzare la relativa richiesta — precedentemente attribuita ai rappresentanti dei gruppi unanimemente concordi — a più dei quattro quinti dei componenti la commissione medesima; la maggioranza prevista esclude sia pure in via preventiva il dissenso da parte del quinto dei membri del collegio, corrispondente al *quorum* richiesto nella sede legislativa per la rimessione all'Assemblea.

L'ultima modifica del 23 luglio 1987 consegue alla nuova distribuzione delle competenze tra le commissioni: è attualmente previsto che, qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 2 dell'articolo 93, la richiesta di deferimento del progetto di legge prevista dal comma 2 dell'articolo 96 sia accompagnata dal parere della Commissione XI, che si aggiunge a quelli originariamente previsti delle Commissioni I e V ([2]).

Non sfugge tuttavia che la relativa evoluzione ha finito per delineare al suo interno due procedimenti di natura radicalmente diversa, quantunque entrambi finalizzati ad una migliore ripartizione di competenze tra organo maggiore e collegi minori: il primo, attivato dall'Assemblea "a mezza via" — ossia una volta esaurita la fase referente nonché la discussione sulle linee generali — risponde all'intento originario di individuare una sede in cui approfondire l'esame di progetti di particolare complessità tecnica anche quando rivestano rilevanza politica; il secondo, introdotto durante o al termine della sede referente (la norma non offre specifiche indicazioni al riguardo) su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi o di più dei quattro quinti dei componenti la commissione, viene finalizzato all'esame di progetti di legge di notevole importanza — quindi non rinviabili alla sede deliberante — per i quali si ritenga opportuna un'accelerazione dell'iter legislativo.

Come è stato osservato, il trasferimento dalla sede referente alla redigente disciplinato dal comma 2 dell'articolo 96, escludendo i

molteplici passaggi tra Commissione ed Assemblea, rappresenta il tentativo di rivitalizzare il procedimento, in quanto l'organo maggiore viene sollevato dall'esame degli articoli di progetti di legge aventi rilevanza di ordine generale senza che ciò si ripercuota negativamente sui tempi di approvazione. E tuttavia la novella fin dalla sua emanazione fu accompagnata da talune perplessità che indussero già allora a prospettare l'eventualità di un'ulteriore revisione dell'articolo 96.

7 — *Verso una possibile sintesi*

Come è noto, il procedimento redigente ha conosciuto in questa legislatura una nuova fase di sperimentazione: provvedimenti di ampio respiro ed elevata complessità tecnica (in materia di appalti e di risorse idriche) ([3]), di cui si rendeva necessaria una tempestiva approvazione, sono stati esaminati in sede redigente con proficui risultati, incoraggiando a proseguire sulla via del perfezionamento dell'istituto.

Se le contestuali difficoltà incontrate nello svolgimento dell'attività in sede legislativa — per le quali si rinvia alle ragioni di un più serrato controllo esercitato attraverso l'assenso governativo al trasferimento di sede ed il meccanismo dei pareri — potrebbero indurre a ritenere che la sua "rinascita" risponda a valutazioni strumentali e contingenti, ossia al tentativo di aggirare i vincoli stringenti del procedimento decentrato, ciò non di meno il suo significato resta immutato nell'ambito di un riequilibrio nella distribuzione dei lavori parlamentari.

In realtà, il procedimento redigente attivato su richiesta della commissione è stato interpretato in ambito dottrinale come il tentativo di soddisfare in modo diverso — e secondo alcuni non parimenti adeguato — le esigenze che si pongono alla base della formulazione dell'articolo 36 del regolamento del Senato, secondo cui "Salve le eccezioni previste dal primo comma dell'articolo 35, il Presidente può, dandone comunicazione al Senato, assegnare in sede redigente alle Commissioni permanenti o alle Commissioni speciali disegni di legge per la deliberazione dei singoli articoli, riservata all'Assemblea la votazione finale con sole dichiarazioni di voto, con le modalità ed i limiti di cui al comma 2 dell'articolo 109".

Il modello regolamentare del Senato, caratterizzato dall'assegnazione originaria e diretta da parte del Presidente e dalla riserva all'Assemblea della sola votazione finale, si muove indubbiamente

nella stessa logica che sottende il secondo comma dell'articolo 96 del regolamento della Camera: quella cioè di sottrarre il progetto di legge ai numerosi passaggi tra Assemblea e Commissione, incardinandolo quanto prima nel collegio ristretto e fino ai passaggi finali.

Per altro verso, la relativa configurazione è del tutto assimilabile al procedimento deliberante, potendosi agevolmente ricondurre la stessa riserva di votazione finale all'Assemblea all'ipotesi di rimessione parziale prevista dal terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

L'estensione di questa modalità di attivazione al rito disciplinato dal regolamento della Camera — sia pure prevedendo, in analogia a quanto disciplinato dal comma 1 dell'articolo 92, un dibattito limitato successivo alla proposta presidenziale e quindi la deliberazione dell'Assemblea — risponde indubbiamente a criteri di economia procedimentale. Il Presidente, massimo responsabile dell'organizzazione dei lavori parlamentari, potrebbe accertare personalmente le circostanze favorevoli a tale percorso procedurale sulla base di una complessiva valutazione degli argomenti da affrontare, nonché degli orientamenti dei singoli gruppi; sarebbe dunque in grado di attivarlo con notevole risparmio di tempo, prima che in commissione o in Aula maturi la consapevolezza in ordine allo stesso, rendendone più agevole il ricorso.

La deliberazione dell'Assemblea successiva alla proposta del Presidente varrebbe a suffragare la proposta stessa, così da verificare le condizioni necessarie e la volontà di fare ricorso al rito in esame, mentre il rinvio al *plenum* per le successive votazioni assicurerebbe il necessario controllo.

Il quadro complessivo delle garanzie offerte potrebbe essere utilmente integrato dalla facoltà assegnata al Governo e ad un decimo dei componenti l'Assemblea di richiedere, se non la rimessione, una deliberazione dell'Assemblea su un'ipotesi di revoca del procedimento. È infatti da ritenere che, soprattutto nell'ambito di un percorso procedurale in qualche misura assimilabile a quello totalmente decentrato, tale facoltà potrebbe porsi come norma di chiusura atta ad assicurare una via di uscita per quanti non si sentissero sufficientemente tutelati nelle loro posizioni; per altro verso, la natura funzionale del procedimento, la deliberazione iniziale, nonché quelle successive sul merito dovrebbero rendere il ricorso alla revoca del tutto eccezionale.

In alternativa, si potrebbe prevedere in caso di opposizione alla proposta presidenziale una discussione più ampia di quella disciplinata per la sede legislativa dal comma 1 dell'articolo 92 del regolamento,

con il che l'Assemblea verrebbe posta nelle condizioni di esprimere una valutazione più consapevole.

Sempre al fine di assicurare l'espressione di un voto "informato" da parte del *plenum* è stata rilevata l'opportunità di far precedere la fase finale delle votazioni in Aula da un intervento del relatore, al fine di evidenziare le principali questioni sollevate nel corso del procedimento in commissione.

Si consideri inoltre che il più ampio margine di discrezionalità conferito al Presidente dovrebbe indurre un più contenuto ricorso al procedimento deliberante, potendosi agevolmente attribuire significativi poteri deliberativi alla Commissione in sede redigente rispetto a provvedimenti di maggiore portata.

In definitiva, il procedimento così delineato a buon diritto potrebbe proporsi, nell'ottica di un ridimensionamento del rito decentrato, quale sintesi tra l'esame in sede legislativa e quello in sede redigente: salvo resterebbe il decentramento, che, operando *ab initio*, risulterebbe particolarmente conveniente sotto il profilo dell'economia procedurale; per converso, il vaglio preventivo e successivo dell'Assemblea sottrarrebbe alla Commissione il dominio del provvedimento.

Un'evoluzione in tal senso risulterebbe tanto più necessaria qualora trovasse conferma la previsione di un probabile ridimensionamento del ruolo dei gruppi parlamentari che, mal potendo assicurare al proprio interno il rispetto di un'effettiva disciplina, non sempre sarebbero in grado di garantire il riprodursi all'interno della Commissione della volontà dell'Assemblea.

Note

(1) In realtà, anche nelle legislature a noi più vicine — VIII, IX e X — i casi di applicazione del procedimento redigente sono stati piuttosto rari: - testo unificato dei progetti di legge nn. 1458, 43, 61, 73, 83, 189, 199, 306, 381, 711, 781, 1131, 1231, 1330, 1399, 1440, concernente "Nuove norme sul servizio militare di leva e sulla ferma prolungata biennale e triennale", assegnato alla Commissione VII in sede redigente il 19 aprile 1983;

- disegno di legge n. 3044, concernente "Aggiornamento della legge 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare", approvato definitivamente dal Senato il 16 marzo 1983;

- testo unificato delle proposte di legge nn. 12, 52, 188, 291, 293, 298, 308, 309, 335, 396, 397-*bis*, 400, 717, 815, 851, 1006, 1075, 1156, 1220, 1361, 1378, 1384, 1408, 1461-*bis*, 1710, 1748, 1763, 1764, 1778-*bis*, 1834, 1904, 1980, 2181, 2259, 2909, 2950, 3005, 3099, 3174, 3627, 3645, 3659, 4063 in corso di esame alla data del 3 marzo 1987 da parte della Commissione speciale per la riforma delle pensioni;

- testo unificato del disegno e della proposta di legge nn. 1203 e 1298 "Istituzione del Ministero per l'ambiente e norme in materia di danno ambientale", approvato definitivamente dalla Camera il 26 giugno 1986;

- proposta di legge n. 612 "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche", approvata dalla Camera il 20 novembre 1991 (Atto S. 3068).

(2) Non sono stati previsti, con riferimento al comma 2 dell'articolo 96, i pareri delle altre commissioni la cui competenza venga investita in misura rilevante dalle disposizioni del progetto di legge. Diversamente, la disciplina riguardante la sede legislativa non trascura tale aspetto (comma 3-bis dell'articolo 93).

(3) Interessanti questioni procedurali sono state sollevate nel corso dell'esame in sede redigente del disegno e delle proposte di legge in materia di lavori pubblici (nn. 2145, 672, 673, 832, 1020, 1028, 1110, 1202, 1210, 1256, 1340, 1411, 1473, 1517, 1761, 1784, 1904, 1998, 2145).

In particolare, nella seduta del 6 aprile 1993, l'onorevole Elio Vito ebbe a sostenere presso la Commissione VIII l'esigenza di ammettere le dichiarazioni di voto sui singoli articoli al termine della votazione degli emendamenti ad essi relativi, visto che, a termini di regolamento, sono espressamente escluse nella successiva fase deliberativa da parte dell'Assemblea.

La Presidenza della Camera, interpellata ai sensi dell'articolo 41, comma 2 del regolamento, confermò nella stessa seduta l'interpretazione della presidenza della Commissione, affermando l'inammissibilità delle dichiarazioni di voto sugli artico-

li, non essendo prevista in sede redigente la loro votazione, che è riservata all'Assemblea.

Successivamente, in seguito alle nuove sollecitazioni pervenute, il Presidente, dopo aver assicurato la volontà di segnalare alla Giunta per il regolamento nel prosieguo dei lavori la specifica problematica, si è pronunciato con lettera inviata il 18 maggio 1993 nei seguenti termini: "In attesa di riconsiderare la norma che esclude dichiarazioni di voto sugli articoli in Assemblea ritengo — per favorire fin da ora il miglio-re svolgimento del procedimento — che, senza modificare l'interpretazione del Regolamento da me di recente ribadita, possono essere consentite, al termine dell'e-same degli emendamenti riferiti a ciascun articolo, brevi dichiarazioni dei gruppi sul testo risultante dalle votazioni effettuate, secondo le modalità che il Presidente della Commissione riterrà di stabilire sulla base dei propri poteri di moderazione del dibattito."

La questione, che investe un problema di trasparenza sulle posizioni dei singoli gruppi, attende una specifica trattazione in sede di Giunta.

Nella stessa Commissione VIII, in occasione dell'esame dei provvedimenti sopra-menzionati, si pose un'ulteriore questione procedurale. Approssimandosi la scaden-za del termine — per altro già prorogato e non più prorogabile (cfr. parere della Giunta per il regolamento del 18 gennaio 1983) — fissato per la formulazione degli articoli senza che le commissioni "filtro" avessero espresso il parere previsto dal comma 3 dell'articolo 94, in data 28 maggio 1993, si procedette comunque alla votazione degli emendamenti già approvati in linea di principio; qualora tali pareri fossero pervenuti prima dell'inizio della discussione in Aula, la Commissione si sarebbe pronunciata nuovamente su quelli investiti dalle censure formulate.

La soluzione procedurale risponde evidentemente all'intento di conciliare una duplice esigenza: quella di rispettare ai sensi del comma 1 dell'articolo 96 il termine fissato, non ulteriormente prorogabile, e quella di acquisire le valutazioni delle com-missioni investite per il parere. Tuttavia, non sembra perfettamente lineare sul piano sistematico.

Del resto, in sede dottrinaria (A. Speziale) lo specifico problema era stato prece-dentemente trattato con esito diverso, prospettandosi l'alternativa di rinunciare alle modifiche investite dal parere ovvero di far scadere il termine, conseguentemente ripristinando il rito ordinario.

Non vi è dubbio (S. Traversa), pur in assenza di un preciso riferimento letterale, che nella sede legislativa la mancata espressione dei pareri delle commissioni filtro comporta l'impossibilità di concludere l'iter del progetto di legge esaminato, visto che lo stesso si esaurisce nella commissione e che la mancata espressione del parere obbligatorio farebbe venir meno un'essenziale garanzia procedimentale.

Parimenti, sembra che la regola generale della procedibilità nell'esame non sia applicabile alla sede redigente — sia pure sotto l'incalzare della scadenza del termi-ne fissato a norma del comma 1 dell'articolo 96 — in considerazione dell'impossi-bilità da parte dell'Assemblea di modificare il testo elaborato, quindi di "coprire" con il suo giudizio le valutazioni delle Commissioni I, V e XI.

Nel caso di specie, la Commissione I espresse il 1° giugno, dopo la scadenza del termine di cui al comma 1 dell'articolo 96, il suo parere sugli emendamenti, peraltro già votati, ponendo talune condizioni e osservazioni. Avendo il relatore presentato nuovi emendamenti volti a recepirle, furono posti in votazione, sicché la Commissione VIII si pronunciò nuovamente sugli stessi.

Bibliografia

BARBON A., «Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in Commissione: 'votazioni in linea di principio' in sede legislativa e prassi discrezionali del presidente in sede referente», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati* n.1, Camera dei deputati, Roma, 1987.

BOCCIA C., «La nuova disciplina del procedimento in sede redigente», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati* n. 1, Camera dei deputati, Roma, 1987.

CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, IX legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, doc. XVI-*bis*, n. 3, 3-*bis* e 3-*ter*.

CASSANELLO D., «L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa», in *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968.

CASSANELLO D.-MARRA D., «Per una teoria giuridica della funzione 'redigente'», in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969.

CASSANELLO D., «Il rendimento del decentramento legislativo all'interno delle Camere», in *Nuovi studi politici* , n. 3, 1974.

CLERICI E., «Le Commissioni legislative permanenti», *in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, v. V, Firenze, 1969.

D'ORTA C., «Il nuovo procedimento legislativo in sede redigente: un regime transitorio?», in *Il Parlamento*, 1982 (11/12).

ELIA L., «Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo», in *Archivio giuridico*, v. CLX, Modena, 1961.

FRATERNALE R., «In tema di funzione redigente», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 13, Roma, 1971.

LETTA G., «Il sistema delle Commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati,* Camera dei deputati, n. 3, Roma, 1990.

LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989.

LONGI V. - STRAMACCI M., *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, 1953.

MANZELLA A., in *Il Parlamento*, Bologna, 1991.

MARRA D., «Prospettive di riforma del procedimento legislativo in Commissione 'redigente'», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, anno XIV, n. 51, Roma, 1980.

MASSAI A., *Dentro il Parlamento. Come funzionano le Camere*, Milano, 1992.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.

PIERANDREI F., «Le Commissioni legislative del Parlamento italiano», in *Foro padano.*

PREDIERI A., «Aspetti del processo legislativo in Italia», in *Convegno sulla riforma dello Stato. Atti...*, Firenze, 1971.

RAVENNA D., «Sulle Commissioni parlamentari in sede deliberante», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quaderno n.3, Milano, 1992.

SPEZIALE A., «Brevi note sul procedimento legislativo in sede redigente: un caso di applicazione dell'articolo 96 del regolamento della Camera dei deputati», in *Diritto e società*, n. 3, 1986.

TANDA A. P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1987.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, 1974.

TRAVERSA S., «La riserva di legge d'Assemblea», in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente ...*, Firenze, 1969.

TRAVERSA S., «La votazione in linea di principio degli emendamenti nel procedimento per Commissione deliberante», in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, 1989, Milano.

Federica Tagliani

Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto

1 — Premessa; 2 — Cenni storici; 3 — Disciplina dell'istituto nei regolamenti parlamentari; 4 — Natura giuridica; 5 — Analisi dei dati nella X e XI legislatura; 6 — Prospettive dell'istituto; 7— Cenni di legislazione comparata.

1 — *Premessa*

Il presente lavoro delinea l'evoluzione di un istituto — quello delle audizioni in commissione in sede politica — che sta conquistando uno spazio preponderante nell'ambito dell'attività delle commissioni parlamentari permanenti. L'aggettivo "politica" riferito ad una sede che, per il semplice fatto di appartenere all'ambito parlamentare già di per sé è tale, vuole indicare l'immediata connessione dell'attività ivi svolta con gli sviluppi della politica internazionale ed interna, distinguendola da quella istruttoria a fini legislativi.

Le audizioni hanno la loro sede privilegiata nelle commissioni dei due rami del Parlamento e consistono nella facoltà ad esse attribuita di invitare i ministri (o, in loro vece, i sottosegretari competenti) a riferire in relazione alle rispettive attribuzioni (articolo 46 del regolamento del Senato ed articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera). Analoga facoltà le commissioni possono esercitare nei confronti di dirigenti preposti a settori della Pubblica amministrazione e ad enti pubblici con ordinamento autonomo (articolo 47 del regolamento del Senato ed articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera). Nato in assenza di un espresso divieto costituzionale, tale istituto si è sviluppato su basi regolamentari ed ha preso piede grazie ad una prassi consolidatasi negli anni, che ha consentito di superare le obiezioni formalistiche relative sia alla presenza in commissione di persone estranee al Parlamento sia al decentramento dei poteri ispettivi in commissione con l'argomentazione che la crescente specializzazione del lavoro delle Camere, anche in rapporto ad attività governative sempre più complesse, richiede conoscenze dettagliate che i parlamentari non sono in grado di ottenere attraverso i canali ordinari.

Data l'attuale tendenza a ricorrere sempre più frequentemente a tale strumento, si profila dunque l'opportunità di pervenire ad un aggiornamento delle norme regolamentari conforme alle mutate esigenze delle commissioni.

2 — *Cenni storici*

Prima di approfondire l'attuale disciplina, contenuta nei regolamenti delle due Assemblee, si ripercorrerà brevemente l'evoluzione dell'istituto nel regime costituzionale.

La Carta costituzionale parla delle commissioni solo a proposito della formazione delle leggi in quanto organi di decentramento legislativo (articolo 72) ai quali spettano, tra l'altro, poteri d'inchiesta su materie di pubblico interesse (articolo 82), rinviando ai regolamenti parlamentari la restante disciplina. Questi ultimi, prima della riforma del 1971, erano orientati nel senso di prevedere l'acquisizione dei dati *ratione materiae* da parte di ciascuna commissione principalmente sulla base delle relazioni della Corte dei conti e con l'eventuale intervento del ministro competente. Al contrario di quanto avviene oggi, rapporti diretti ed ufficiali tra le commissioni ed i rappresentanti dei singoli enti, consultabili solo in via informale e senza alcun potere cogente, venivano considerati estranei ([1]). Si trattava di un'opinione diffusa in dottrina, che tendeva ad escludere "comunicazioni dirette tra Pubblica amministrazione e Parlamento, perché il Governo rimane il responsabile dell'indirizzo politico" ([2]).

In questa linea di tendenza, nella seduta del 4 giugno 1948 si era svolto un acceso dibattito nella Giunta per il regolamento, che ebbe ad oggetto i commi 5 e 6 dell'articolo 38 del regolamento della Camera. L'onorevole Tosato aveva infatti presentato un emendamento sostitutivo di tali commi, volto a limitare la facoltà delle commissioni di interrogare i ministri circoscrivendola ai dati relativi all'esame di un disegno di legge, non ritenendo ammissibile che "indipendentemente dai lavori concreti, legati all'esame di un disegno di legge, le Commissioni possano avere un potere autonomo di controllo politico, potere di controllo che spetta invece all'Assemblea". Tuttavia l'articolo 38 del regolamento della Camera rimase nella formulazione nella quale è pervenuto fino alla riforma del 1971, secondo la quale le commissioni avevano "facoltà di chiedere l'intervento dei ministri per domandar

loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia della loro singola competenza". Tale norma, che prevedeva anche la facoltà delle commissioni di procurarsi dai competenti ministeri "informazioni, notizie e documenti" veniva intesa in senso politico, cioè come attività indipendente dall'iter legislativo e connessa con gli sviluppi della situazione politica ed economica.

All'epoca, pur non essendovi la formale distinzione tra audizioni in sede politica ed indagini conoscitive prevista negli attuali regolamenti parlamentari, la dottrina unanimemente concordava sul fatto che, al di là dell'informalità procedurale delle audizioni, che si concretizzava in uno scambio di vedute tra legislativo ed esecutivo senza giungere necessariamente ad un voto, in realtà si trattasse dell'esercizio di vere e proprie funzioni di controllo politico. Tuttavia non parve superfluo al Presidente della Camera, onorevole Bucciarelli Ducci, in una lettera del 6 settembre 1966 al presidente della Commissione interni, onorevole Sullo, ricordare che questo tipo di indagini deve "rispettare rigidamente la sfera di attività del Governo e dei singoli ministri, rispetto che è il fondamento della responsabilità del Governo di fronte al Parlamento". In questa logica lo stesso onorevole Bucciarelli Ducci aveva precedentemente disposto che la richiesta di convocazione non formale di dirigenti di enti pubblici da parte delle commissioni permanenti fosse previamente sottoposta al Presidente della Camera, che ne avrebbe informato il ministro nella cui sfera di competenza essi esercitassero la loro attività, "com'è opportuno sotto il profilo dell'indispensabile unità di indirizzo che ogni ministro deve garantire al settore affidato alla propria sovrintendenza" ([3]). Ancora una volta, pur ammettendosi un potere conoscitivo ed ispettivo da parte del Parlamento ed in particolare delle commissioni, si richiamavano queste ultime al rispetto della cosiddetta riserva di competenza amministrativa.

Per completezza espositiva, anche se non è strettamente attinente all'oggetto della ricerca, va ricordato che nel corso della III e della IV legislatura, proprio grazie un'interpretazione estensiva dell'articolo 38 del regolamento della Camera, emerse e prese forma attraverso alcune circolari interpretative presidenziali, prima in via sperimentale e poi regolamentare, l'istituto dell'indagine conoscitiva, che oggi è disciplinato dagli articoli 144 del regolamento della Camera e 48 del regolamento del Senato.

Le resistenze nei confronti dell'istituto erano tuttavia tali che, sempre prima della riforma del 1971, in dottrina si argomentava animata-

mente sulla possibilità di consentire la partecipazione ai lavori parlamentari a soggetti diversi dal Governo; poiché quest'ultimo, in base all'articolo 64 della Costituzione, può e, se richiesto, deve parteciparvi, se ne poteva desumere *a contrario* che tale facoltà non fosse concessa a soggetti diversi. Ma la questione poteva risolversi interpretando il divieto previsto dall'articolo 64 come riferito alle sole Assemblee parlamentari e non anche alle commissioni ed intendendo il divieto di partecipazione rivolto a chi si riteneva dovesse rimanere estraneo ai lavori delle Camere perché non utile al migliore espletamento dei medesimi.

La nuova disciplina regolamentare del 1971, oltre a fornire un corollario giuridico a quanto si era ormai affermato in via di prassi, si fondava sulla crescente assunzione da parte del Governo di compiti tecnici ed economici e sulla conseguente impossibilità da parte del Parlamento di svolgere un'esauriente attività conoscitiva attraverso i canali previsti dalla Costituzione (inchieste) e dai regolamenti parlamentari (interrogazioni, interpellanze ed indagini). Né potevano ritenersi esaustive, come taluno sosteneva in dottrina, le relazioni della Corte dei conti, in quanto organo che partecipa al controllo della sola gestione finanziaria degli enti e che quindi non può, per ragioni di competenza tecnica, esprimere valutazioni sugli aspetti più propriamente politici.

Neanche i partiti ed i sindacati, nel loro ruolo di portavoce delle istanze sociali e di raccordo tra società ed istituzioni, potevano ormai soddisfare la crescente richiesta di informazione da parte del Parlamento di fronte ai mutamenti in senso oligopolistico e monopolistico del mercato ed all'intrecciarsi di rapporti sempre più stretti tra grande impresa e Stato, nell'ambito di un crescente processo di internazionalizzazione dell'economia. In questo quadro l'informazione assumeva importanza fondamentale, perché consentiva alle Camere di riacquistare il collegamento con i centri di potere esterni ([4]).

I regolamenti derivati dalla riforma del 1971 configurano le commissioni come il fulcro del potere di controllo, attività autonoma la cui area di espansione è in costante accrescimento. Nel regolamento della Camera attualmente in vigore, infatti, il capo XXXIII è intitolato "Delle procedure di indagine, informazione e controllo in Commissione", quasi a sottolineare la rilevanza di tale attività, mentre nel regolamento del Senato gli articoli che trattano delle audizioni sono compresi nel capo relativo alla disciplina generale dei lavori delle commissioni.

3 — *Disciplina dell'istituto nei regolamenti parlamentari*

Entrambi i regolamenti, con parallelismo non del tutto perfetto, dispongono che le Camere possano richiedere, senza ricorrere alla formale apertura di un'indagine conoscitiva, che i ministri, i pubblici funzionari o gli amministratori di enti soggetti a controllo ministeriale siano convocati per essere ascoltati da una commissione parlamentare. Al Senato, secondo gli articoli 46, comma 1, e 47 tale facoltà spetta direttamente alle commissioni, mentre alla Camera per richiedere l'intervento di soggetti diversi dal ministro è necessaria l'intermediazione del Presidente d'Assemblea. L'iniziativa è attribuita ai gruppi parlamentari e la deliberazione avviene in ufficio di presidenza.

Per quanto riguarda i soggetti convocati, il regolamento della Camera parla di ministri, quello del Senato di rappresentanti del Governo, ma in entrambi i rami del Parlamento sono stati ascoltati anche i sottosegretari, anche se più raramente, per la minore rilevanza politica rispetto al titolare del dicastero. In ordine agli altri soggetti che rientrano nella sfera di competenza di un ministero, il regolamento della Camera parla di dirigenti preposti a settori della Pubblica amministrazione ed ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo; il regolamento del Senato si riferisce invece a funzionari ed amministratori di amministrazioni ed enti. In entrambi i regolamenti è previsto che la richiesta a questi ultimi soggetti venga inoltrata sempre per il tramite del ministro competente. Come si è detto, nel regolamento della Camera (ma non in quello del Senato) per convocare i soggetti che non facciano parte del Governo è stata codificata l'autorizzazione del Presidente dell'Assemblea, che fu ritenuta necessaria con una circolare presidenziale interpretativa quando era ancora in vigore l'articolo 38, comma 5, del precedente regolamento.

Prima della riforma regolamentare del 1971, in dottrina ci si domandava se la convocazione potesse essere inoltrata direttamente agli interessati o se dovesse essere "filtrata" dal ministro competente e, in quest'ultima ipotesi, se dovesse essere intesa come una semplice informativa oppure come una vera e propria autorizzazione preventiva. Non appare sostenibile la tesi dell'autorizzazione preventiva da parte del Governo nei confronti di dirigenti ed amministratori pubblici perché limitativa dello spazio dell'ispezione politica. La previsione regolamentare di una sorta di tacita autorizzazione, o meglio di informazione agli organi di Governo, non rappresenta una mera for-

malità, ma il riconoscimento di una sfera di attività autonoma sottratta all'area strettamente ministeriale: spetta infatti alla Pubblica amministrazione (articolo 97 della Costituzione) l'obbligo del buon andamento e dell'imparzialità, ma vi è comunque un principio gerarchico da rispettare, che in questo modo si concilia con il principio della responsabilità individuale del ministro per gli atti compiuti dal suo dicastero (articolo 95, comma 2, della Costituzione).

Nulla osta quindi all'audizione di soggetti diversi dal Governo anche sotto il profilo delle norme in materia di organizzazione della Pubblica amministrazione, dalle quali si desume non un obbligo di autorizzazione ma di informazione agli organi di Governo, nonché la potestà di questi ultimi di dare istruzioni ed eventualmente di vietare la comparizione di taluni soggetti, assumendosene la responsabilità di fronte al Parlamento; inoltre non vale certamente per le commissioni parlamentari la norma contenuta all'articolo 15 del t.u. n.3/57, la quale prevede che i funzionari amministrativi non possano dare notizie ed informazioni a chi non ne abbia il diritto e quando possa derivarne danno per l'amministrazione.

La facoltà di intervenire ai lavori delle commissioni da parte di funzionari della Pubblica amministrazione o di rappresentanti di enti pubblici può quindi essere pacificamente riconosciuta in base alla norma regolamentare che genericamente autorizza le commissioni a procurarsi notizie ed informazioni (articolo 38, comma 5, del precedente regolamento e 143, comma 1, dell'attuale); tuttavia non si può, per analogia, estendere a tali consultazioni l'obbligo previsto per il Governo dal disposto dell'articolo 64 della Costituzione. I soggetti convocati per un'audizione non possono pertanto essere obbligati a presentarsi stante l'assenza di poteri coercitivi, che l'articolo 82 della Costituzione attribuisce solo alle commissioni d'inchiesta. Tuttavia un eventuale diniego, piuttosto improbabile per ragioni di "diplomazia politica", farà comunque trarre ai commissari le debite conseguenze politiche; infatti un rifiuto ingiustificato può senz'altro incidere sul rapporto di collaborazione esistente tra un ministro e la corrispondente commissione parlamentare. In questo senso è rimasto agli atti del Senato un precedente negativo, registrato in Commissione bilancio nel febbraio 1976. Nel resoconto sommario si legge che "il presidente Caron esprime nuovamente il proprio rincrescimento per il fatto che il Governo non abbia concesso il suo assenso all'audizione ex articolo 47 del regolamento dei rappresentanti della GEPI e si augura che

tale atto non costituisca un precedente in quanto, altrimenti, potrebbe svilupparsi una prassi lesiva delle prerogative parlamentari". La motivazione del diniego del Governo viene espressa dal Ministro dell'industria, onorevole Donat-Cattin, nella seduta del 18 febbraio 1976: la GEPI, in quanto società per azioni, non è soggetta al controllo di alcun ministero; ne consegue che l'assenso ex articolo 47 del regolamento del Senato non può essere correttamente chiesto ad alcun componente del Governo. Il presidente Caron contesta l'affermazione del ministro ribadendo che il Ministro del bilancio ha la responsabilità politica della GEPI, quale sia la natura giuridica del rapporto che collega la società medesima al Governo.

Un altro interessante precedente relativo all'autorizzazione a svolgere l'audizione ex articolo 143 di una serie di soggetti, si è verificato alla Camera in Commissione finanze. Il presidente della Commissione, onorevole Piro, richiede in data 18 settembre 1991 al Presidente della Camera l'autorizzazione ad ascoltare, ai sensi del citato articolo del regolamento, i presidenti della Consob e dell'Isvap, il Governatore della Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in ordine alla vicenda dell'aumento di capitale delle Generali. Poiché l'Autorità garante è nominata d'intesa dai Presidenti delle Camere e non è sottoposta a vigilanza governativa, si pone il problema delle modalità della sua convocazione; il Presidente della Camera, onorevole Iotti, in data 24 settembre 1991 risponde all'onorevole Piro essere sua convinzione "che sia oramai necessario che si affronti, anche in sede di regolamento parlamentare, la questione di una disciplina specifica dei rapporti, con fini conoscitivi, tra la Camera e le autorità amministrative preposte, in posizione di autonomia rispetto al Governo, agli ordinamenti di settore costituiti dalla legislazione di garanzia in materia di editoria, di esercizio del diritto di sciopero e di antitrust" (...), ritenendo doversi comunque applicare "anche a tali autorità amministrative 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 (...)".

Un altro caso destinato a costituire precedente si è verificato in ordine alla richiesta di convocare, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, i soggetti designati a ricoprire incarichi in enti pubblici o a partecipazione statale sulla cui nomina, per legge, la

competente Commissione parlamentare è tenuta a fornire al Governo il proprio parere. Fermo restando che sarebbe comunque stato possibile ascoltare in via informale tali soggetti, la questione fu sottoposta alla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 17 gennaio 1979, la quale si espresse in senso contrario all'audizione ex articolo 143, comma 2, in quanto "(...) l'obbligo di motivazione del parere anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire deve intendersi come indicativo di un criterio di valutazione della professionalità del designato, ma non autorizza una verifica dei propositi di gestione dello stesso (...)". Vi è inoltre da aggiungere che i soggetti designati a ricoprire gli incarichi di cui sopra non potrebbero in alcun modo rientrare nel disposto di cui all'articolo 143, comma 2, proprio perché la loro nomina è ancora *sub iudice* e pertanto non ancora definitiva.

Altro precedente di diniego dell'autorizzazione da parte del Presidente della Camera si è verificato in occasione della richiesta di audizione del professor Ruberti in qualità di membro della Commissione CEE in ordine alla normativa concernente l'istruzione e la ricerca scientifica con particolare riguardo al settore universitario. Il presidente della Commissione cultura, onorevole Aniasi, in data 11 marzo 1993, nel richiedere l'autorizzazione alla suddetta audizione, non parendo direttamente applicabile la disposizione di cui all'articolo 143, comma 2, del regolamento, chiede al Presidente della Camera "se ritenga possibile interpretare in modo evolutivo l'articolo 143, comma 2, del regolamento e procedere, sulla base di tale disposizione, all'audizione formale del professor Ruberti, nella sua qualità di membro della Commissione delle Comunità europee, considerato appunto che tale disposizione regolamentare risale, nella formulazione letterale, ad un momento storico in cui la connessione tra la politica nazionale e quella comunitaria non era certamente così stretta come nel momento attuale". Tuttavia il Presidente della Camera, onorevole Napolitano, con lettera del 18 marzo 1993, invita la Commissione a procedere ad un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 144 del regolamento e ad ascoltare in tale contesto il professor Ruberti, ritenendo tuttavia che "allo stato della regolamentazione dell'attività parlamentare — peraltro sempre suscettibile di futuri adeguamenti agli sviluppi della realtà comunitaria — non sia possibile, specie per una Commissione ordinaria, dare a questo incontro un carattere di audizione formale, con relative forme di verbalizzazione e pubblicità".

Da quanto esposto si desume quindi la necessità di integrare il

disposto regolamentare inserendo tra coloro i quali possono essere ascoltati in commissione anche i soggetti responsabili della gestione delle società concessionarie di pubblico servizio (cioè i vertici aziendali delle società delle ex partecipazioni statali ora privatizzate), le autorità preposte, in posizione di autonomia rispetto al Governo, a funzioni di garanzia, vigilanza e controllo di settori di attività (cioè le varie Autorità amministrative garanti), nonché i membri della Commissione CEE, precisando tuttavia che ciò deve avvenire senza procedere ad imputazioni di responsabilità né dando luogo ad un dibattito generale sull'indirizzo politico del Governo in materia.

Per prassi, all'atto della convocazione, è cura degli uffici della commissione inviare ai soggetti invitati all'audizione uno schema delle questioni su cui dovranno riferire. Su questa base, pertanto, i soggetti ascoltati di solito predispongono una relazione introduttiva a carattere generale, con la quale si apre l'audizione. Inizialmente, come si può rilevare da alcuni casi verificatisi in commissione verso la fine degli anni settanta, l'orientamento era nel senso di escludere qualsiasi tipo di discussione fra parlamentari ed auditi; il dibattito avrebbe dovuto svolgersi soltanto tra i membri della commissione dopo che l'audizione fosse terminata, non essendo consentita alcuna "forma surrettizia di dibattito". Con il passar del tempo la situazione è completamente mutata e per prassi in tutte le commissioni dopo la relazione introduttiva si dà inizio al dibattito nel corso del quale i commissari, specialmente quelli dell'opposizione, rivolgono al ministro domande specifiche (che spesso, per mancanza di sinteticità, si trasformano in vere e proprie controrelazioni) in relazione all'oggetto dell'audizione od esprimono giudizi sull'attività del Governo, fornendo eventuali suggerimenti o sollecitando provvedimenti. La tendenza dei parlamentari a trasformare l'audizione in uno scambio dialettico di opinioni tra legislativo ed esecutivo, spesso dimenticando gli scopi conoscitivi dell'incontro, è alimentata dalla pubblicità dei lavori, assicurata sempre dal resoconto sommario e da quello stenografico, che in un certo senso contribuiscono ad accrescere il calore degli interventi.

La discussione si può articolare in più sedute e si conclude con la replica del ministro che, oltre a rispondere ai quesiti posti dai commissari, spesso formula assicurazioni in ordine alla volontà di tener conto dei suggerimenti e di impegnarsi a risolvere determinati problemi.

Lo schema procedurale di svolgimento delle audizioni si basa di fatto sulle norme del regolamento relative al funzionamento in genera-

le delle commissioni, anche se la prassi non ha mancato di registrare alcune deroghe al divieto di intervenire più di una volta nella discussione, di interrompere gli interventi e di riprenderli nella seduta successiva, nonché ampia trasgressione dei limiti di tempo consentiti per gli interventi, che sono motivate dalla minor formalità della sede e dalla necessità di consentire un più libero dialogo Parlamento-Governo.

Il presidente di commissione svolge un ruolo importante perché, oltre ad avere poteri di esternazione della volontà dell'organo, funge da moderatore, conferendo tono elevato alla discussione, nonostante l'atmosfera cordiale della sede, favorita dal ristretto numero dei componenti e dalla loro comune specializzazione.

Secondo taluni autori ([5]) non appare auspicabile il ricorso ad audizioni congiunte Camera-Senato (delle quali, peraltro, al momento vi sono pochi casi) sia per motivi pratici, legati alle difficoltà del calendario, sia per il rispetto della reciproca indipendenza dei due rami del Parlamento; ugualmente inopportuna sarebbe la formazione di un organismo bicamerale incaricato di acquisire dati, perché verrebbero meno sia il principio di specializzazione, sia la dialettica politica con il Governo. Allo scopo di evitare duplicazioni del lavoro tra le due Camere il resoconto stenografico potrebbe soddisfare le esigenze informative dei parlamentari che non abbiano avuto la possibilità di ascoltare direttamente i soggetti convocati.

Come si è già accennato, l'assenza di poteri cogenti e di facoltà sanzionatorie fa sì che le audizioni siano improntate per lo più a rapporti di collaborazione con l'esecutivo e non di conflittualità; di quest'ultima si potrebbe parlare nel caso di profondi e reiterati contrasti con un ministro, che potrebbero far scattare le conseguenze politiche tipiche della funzione ispettiva e di controllo, arrivando in casi estremi fino alla presentazione in Assemblea di una mozione di sfiducia individuale. La tensione politica è ovviamente meno intensa durante le audizioni di funzionari e dirigenti di enti pubblici ai quali, secondo la circolare del Presidente della Camera, onorevole Pertini, del 18 luglio 1968 "possono essere rivolte solo domande tendenti ad ottenere dati, notizie ed elementi conoscitivi necessari all'attività conoscitiva e di controllo. In nessun caso le Commissioni possono, nemmeno indirettamente, dare loro direttive".

L'assenza di finalizzazione di questa procedura ad un voto fa sì che non vi sia un irrigidimento sulle posizioni: la maggioranza può esprimere più liberamente il proprio giudizio sull'operato del Governo e l'opposizione svolge una critica costruttiva.

Ai vantaggi che derivano da questo tipo di impostazione si contrappongono taluni elementi negativi. Senza un atto conclusivo che, approvato a maggioranza dai commissari, esterni l'orientamento della commissione formalizzandolo anche nei confronti del Governo, le opinioni dei singoli restano prive di valore in quanto espresse a titolo personale ed anche le dichiarazioni del ministro soddisfano finalità conoscitive fini a se stesse, anche perché spesso sono svincolate da ogni attività di carattere legislativo delle Assemblee. A maggior ragione rischiano di rimanere lettera morta gli impegni che il ministro, pur blandamente, dichiara di assumere, perché non vi è nemmeno l'accettazione di un ordine del giorno, che rappresenterebbe un formale atto di indirizzo; è infatti inammissibile, da parte di un collegio riunito in sede politica, approvare un ordine del giorno, la cui presentazione è riservata dal regolamento solo alle commissioni in sede legislativa, per le quali la Costituzione prevede un effettivo decentramento di poteri. L'unico strumento che in dottrina (6) sembra unanimemente ammesso, almeno in teoria, ma al quale non si è quasi mai fatto ricorso, è la presentazione di una risoluzione, a patto che ciò avvenga in una seduta distinta da quella dell'audizione e che essa sia posta successivamente all'ordine del giorno (7).

Gli incontri dei ministri con i commissari sono comunque assai importanti perché danno al Governo la possibilità di "sentire il polso" delle Camere ed ai parlamentari di fornire un apporto critico ma anche costruttivo nella formazione dell'indirizzo politico.

Nessuno dei due regolamenti parlamentari prevede qualcosa in ordine alla pubblicità dei lavori che, secondo taluni autori (8), opera come riaffermazione della supremazia del potere politico su quello economico e burocratico, i quali non sono abituati ad agire all'insegna della pubblicità. La pubblicità ha inoltre il compito di rendere trasparenti agli occhi dell'opinione pubblica i processi decisionali che avvengono nel chiuso delle aule parlamentari, nonché di riaffermare il ruolo e la centralità del Parlamento anche nei confronti dell'esecutivo.

Data la crescente importanza delle audizioni, oltre alla redazione di un resoconto sommario estremamente sintetico, dal 1989 alla Camera per prassi si provvede sempre alla resocontazione stenografica: il verbale stenografico venne richiesto per la prima volta in occasione delle dichiarazioni del Governo in Commissione difesa sul caso Ustica e da allora, dopo una fase in cui era necessario che il Presidente della Camera autorizzasse, con lettera rivolta al presidente della commissio-

ne, la resocontazione stenografica, quest'ultima è stata automaticamente estesa a tutte le audizioni ex articolo 143, comma 2, del regolamento. Stante la sua completezza ed il suo carattere neutrale di documento ufficiale, il resoconto stenografico contribuisce a valorizzare in modo più attendibile di qualunque fonte giornalistica le dichiarazioni rese in commissione. Proprio in considerazione della sua importanza a fini informativi sia interni sia esterni, l'edizione non definitiva è disponibile all'indomani stesso della seduta.

Certamente la redazione di un resoconto, sommario o stenografico che sia, contribuisce a rendere le audizioni più solenni e meno informali, ma alimenta anche alcune tendenze negative ad anteporre la preoccupazione per la propria immagine ad un lavoro di commissione costruttivo e corale; ciò vale ancora di più quando viene attivata, su richiesta di un gruppo, la trasmissione a circuito televisivo interno ad uso della stampa parlamentare. È forse per questo motivo che talvolta alle audizioni formali vengono preferite quelle informali, attuate per prassi in ufficio di presidenza o in eventuali comitati ristretti, cioè in sedi di lavoro più riservate dove, in linea di massima, l'enfasi tende ad attenuarsi. Tali audizioni hanno carattere ricognitivo e compiti per lo più istruttori rispetto a questioni su cui la commissione si accinge a legiferare; poiché la procedura è al di fuori di ogni schema regolamentare il presidente della commissione predispone una lettera per la Presidenza della Camera con la richiesta di autorizzazione e la precisazione che non si darà luogo ad alcuna forma di pubblicità dei lavori; per quanto riguarda i soggetti ascoltati, essi non rientrano nel disposto dell'articolo 143, trattandosi per lo più di rappresentanti di enti privati, degli enti locali, dei sindacati o di varie associazioni professionali che, data la minore rilevanza politica, non richiedono la solennità formale garantita dagli strumenti regolamentari alle audizioni dei rappresentanti del Governo.

Infine, circa l'opportunità di procedere alle audizioni durante una crisi di governo, la prassi non è univoca. Vi è un precedente in senso contrario quando il presidente della I Commissione affari costituzionali della Camera, onorevole Labriola, nella seduta del 17 novembre 1987, ritenne di rinviare l'audizione del senatore Fanfani ad una data successiva alla risoluzione della crisi, essendo quest'ultimo Ministro dell'interno di un governo dimissionario.

Anche in un'altra occasione di crisi di governo i dirigenti degli enti pubblici IRI ed ENI non furono autorizzati dal ministro ad interveni-

re poiché l'oggetto dell'audizione avrebbe potuto superare il limite degli affari correnti; pertanto ogni esigenza informativa avrebbe potuto essere esaudita in un incontro con il Ministro delle partecipazioni statali.

Viceversa recentemente, con lettera del 26 aprile 1992, il Presidente della Camera, onorevole Napolitano, ha autorizzato la Commissione agricoltura a procedere all'audizione ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Ministro dell'agricoltura, Alfredo Diana, sull'esito del referendum abrogativo del Ministero dell'agricoltura anche nell'ipotesi di apertura di una crisi di governo, tuttavia con la precisazione "senza che si intenda procedere ad imputazione di responsabilità né dar luogo ad un dibattito generale sull'indirizzo politico del Governo in materia".

4 — *Natura giuridica*

Circa la natura giuridica delle audizioni, stante la plurifunzionalità dell'istituto, esistono orientamenti dottrinali di diverso indirizzo, che vanno dai meri scopi conoscitivi alle funzioni di controllo. Secondo Chimenti ([9]) l'attività conoscitiva è dotata di autonomia funzionale ed è strumentale anche al controllo; Amato ([10]) fa coincidere controllo ed attività conoscitiva sul presupposto che l'una e l'altra consistono essenzialmente nella ostensione al Parlamento dell'attività svolta dal Governo e nella conseguente possibilità di critica che il Parlamento acquisisce; Manzella ([11]) nega invece l'autonomia dell'attività conoscitiva perché essa si risolve sempre in funzioni di indirizzo, di controllo o legislative.

La tesi della natura puramente conoscitiva delle audizioni è avallata dal fatto che esse possono essere svincolate dall'iter legislativo e vertere su vicende rientranti nelle competenze del Governo sulle quali il Parlamento non può influire che indirettamente, attraverso l'approvazione di mozioni ed ordini del giorno; tuttavia contro tale argomentazione si deve tener presente che non si tratta di una semplice acquisizione, direttamente dai ministri competenti, di informazioni, notizie e documenti al fine di presentare all'Assemblea relazioni e proposte sulle materie di competenza, come prevede il primo comma dell'articolo 143 del regolamento della Camera, ma della richiesta di un confronto, per così dire faccia a faccia, su fatti di indubbia attribuzione gover-

nativa. Ciò implica un dialogo, uno scambio di vedute e pertanto un giudizio politico che, come si è detto, secondo alcuni può anche concretizzarsi in una sorta di attività di indirizzo e di controllo politico.

Per quanto riguarda la tesi delle audizioni come strumenti di indirizzo, la Costituzione riconosce al Governo la titolarità "della politica generale" e "dell'indirizzo politico ed amministrativo" (inteso dalla dottrina come alta amministrazione, della quale risponde al Parlamento) e fa risalire ai ministri la responsabilità individuale per gli atti dei loro dicasteri, identificando nella Pubblica amministrazione un apparato facente capo al Governo. Tuttavia una vera e propria funzione di indirizzo delle audizioni sarebbe esclusa, ritenendosi in dottrina ([12]) che il ruolo del Parlamento, per esempio relativamente alle scelte politiche alla base della determinazione degli investimenti, sia circoscritto; il Parlamento infatti non può divenire contitolare di determinate funzioni, come in parte avviene nell'ordinamento degli Stati Uniti, con l'organo preposto alla direzione dell'apparato amministrativo. Vi è inoltre da dire che non è mai stato prodotto un atto conclusivo formale, come ad esempio una risoluzione, nel quale si sia concretizzato il pensiero della commissione e con il quale sia stata messa in discussione la responsabilità politica dell'esecutivo. Taluni autori ([13]) sostengono inoltre che l'indirizzo comporta rischi di cogestione quando i commissari indicano al Governo gli obiettivi da seguire: tuttavia, fatto salvo che la piena titolarità dell'attività di indirizzo spetta al *plenum*, le opinioni dei singoli commissari, prese singolarmente, non hanno alcun valore vincolante nei confronti del Governo.

Per quanto riguarda la tesi delle audizioni come strumento di controllo, occorre innanzitutto stabilire quali siano gli atti del Governo sui quali esso possa essere esercitato. In primo luogo è difficile tracciare un confine netto tra la sfera politica e quella amministrativa perché le scelte politiche del Governo si riconducono quasi sempre all'attività di direzione degli organi amministrativi e degli enti pubblici. Allo stesso modo è difficile escludere che le scelte tecniche operate da soggetti non riconducibili ai dicasteri, anche se pubblici, non rientrino tra le responsabilità del Governo proprio perché spesso agli aspetti tecnici sono sottese scelte politiche (basti pensare al caso di una distribuzione territoriale dei servizi in base a scale di priorità fra le aree geografiche). Tali attività, comunque, sono rilevanti ai fini di un controllo *a posteriori*, nel senso cioè di una verifica dell'efficienza e dell'economicità di gestione nell'erogazione dei servizi in conformità agli indirizzi del

Governo. Oggetto del controllo (che non può essere costante e permanente, perché farebbe pensare ad una volontà di ricondurre al Parlamento la direzione e la responsabilità di alcuni settori) sono per lo più le attività governative già andate a compimento, più altre in corso di svolgimento; in quest'ultimo caso si presuppone un certo grado di compartecipazione, in cui si potrebbe ravvisare la volontà di dare indirizzi al Governo.

La mancanza di dirette conseguenze sul rapporto fiduciario, cioè l'impossibilità di procedere ad una sorta di *impeachment* nei confronti dei ministri in quanto la revoca della fiducia appartiene al *plenum* (l'articolo 94 della Costituzione stabilisce in un certo senso una riserva d'Assemblea e cioè che il Governo è responsabile di fronte alle Camere e non alle commissioni), contribuisce ad attenuare la forza del controllo. Inoltre la responsabilità politica che eventualmente verrebbe messa in discussione in commissione sarebbe comunque di carattere settoriale e potrebbe avere ripercussioni solo qualora i membri della commissione intendessero instaurare un dibattito in Assemblea attraverso la presentazione di una risoluzione sull'atteggiamento assunto da un ministro; l'unica conseguenza ipotizzabile sarebbe dunque la presentazione di una mozione di sfiducia individuale, tuttavia è assai improbabile che un ministro si ponga in così netto contrasto con una commissione, preferendo semmai ricorrere a tattiche dilatorie dell'invito a riferire, oppure limitarsi a dichiarazioni generiche e poco impegnative.

A parte l'assenza di strumenti regolamentari nei quali concretizzare un'effettiva attività di controllo delle commissioni in sede politica, ancorché con competenza concorrente rispetto all'Assemblea, è opinabile che il Governo possa far valere la propria responsabilità di fronte ad un organismo ristretto come la commissione, pur se informato al criterio proporzionalistico. Infatti, tra i rilievi formalistici avanzati autorevolmente ([14]) per contestare la rilevanza politica delle audizioni vi è quello secondo il quale alle commissioni manca il potere di esternazione, in quanto esse sono organi distinti ma non pariordinati dell'organo complesso; la Costituzione, quando ha inteso attribuire specifiche funzioni alle commissioni, lo ha fatto esplicitamente (articoli 72 e 82), rinviando la restante disciplina al regolamento parlamentare.

Si può quindi affermare che il controllo esercitato in sede di audizioni è comunque atipico: la settorialità garantisce da una parte il rispetto delle prerogative dell'Assemblea in ordine alle più rilevanti

questioni di carattere generale e dall'altra il rispetto di quella sfera di discrezionalità che la dottrina attribuisce alla Pubblica amministrazione (oggetto del confronto parlamentare possono essere solo gli atti di cosiddetta alta amministrazione); la sporadicità impedisce il paventato rischio di commistione dei poteri, in presenza della tendenza a passare da un controllo-verifica, successivo al compimento di determinati atti, ad un controllo-orientamento, di tipo preventivo (che facilmente assume carattere di indirizzo, con il rischio di una cogestione parlamentare, o talvolta addirittura di una controdirezione nei confronti della Pubblica amministrazione); infine, l'assenza di conseguenze sul piano strettamente sanzionatorio, a parte la teorica possibilità di provocare un dibattito in Assemblea attraverso la presentazione di una risoluzione, eventualmente insieme ad altri strumenti ispettivi, contribuisce ad affievolire il carattere di controllo delle audizioni, pur se la formalità della procedura e la pubblicità degli atti conferiscono rilievo politico alle dichiarazioni rese in commissione.

Quanto detto conferma dunque che lo strumento delle audizioni, pur presentando connotazioni comuni ad altre attività parlamentari di controllo e di indirizzo, per le sue caratteristiche di flessibilità sfugge ad ogni classificazione e può quindi definirsi come attività autonoma delle commissioni rientrante nelle procedure di informazione.

5 — *Analisi dei dati nella X e XI legislatura*

I dati statistici relativi alla X legislatura dimostrano che alla Camera si è fatto più frequentemente uso dello strumento delle audizioni che non al Senato, probabilmente anche a causa della maggiore flessibilità dell'articolo 143 del regolamento rispetto alla corrispondente norma del Senato, in particolare dell'articolo 47, che vincola l'espletamento delle audizioni dei soggetti diversi dal Governo "all'acquisizione di elementi informativi sui disegni di legge ed affari assegnati alle Commissioni". È anche successo che al Senato si sia dovuto appositamente presentare un disegno di legge per giustificare l'audizione ex articolo 47, che altrimenti non avrebbe avuto un "aggancio"; in altri casi i cosiddetti tecnici sono stati ascoltati informalmente.

Dall'esame dei dati relativi alle commissioni del Senato risulta che non tutte hanno fatto ricorso alle audizioni ex articoli 46 e 47 del regolamento; quella che maggiormente ha convocato, ai sensi dell'articolo

46, comma 1, del regolamento, i ministri ad essa collegati è stata la X Commissione (industria, commercio e turismo), mentre il primato delle convocazioni, ex articolo 47, di dirigenti e funzionari facenti capo al settore della Pubblica amministrazione di riferimento è stata la V (bilancio). Per quanto riguarda la Camera, è stata la VI Commissione finanze a fare più frequentemente ricorso alle audizioni ex articolo 143, comma 2, del regolamento.

Per tutte le commissioni, ad accentuarne la politicità della sede, si è registrata una prevalenza delle convocazioni dei ministri (talvolta dei sottosegretari) rispetto ad altri soggetti. Non si sono riscontrate duplicazioni di audizioni tra le corrispondenti commissioni dei due rami del Parlamento, anche — come si è detto — per lo scarso ricorso che ad esse si è fatto al Senato a causa della maggiore rigidità della norma regolamentare. Infatti, mentre alla Camera è stato possibile convocare i ministri per avere aggiornamenti ed informazioni più puntuali in relazione a problemi contingenti o ad eventi di attualità, indipendentemente dall'iter di eventuali progetti di legge, al Senato ciò non è potuto avvenire a causa della portata limitativa della norma degli articoli 46 e 47 del regolamento; si è perciò aggirato l'ostacolo ricorrendo alla formula delle comunicazioni del Governo, in cui l'iniziativa parte da quest'ultimo, il quale, secondo l'articolo 64 della Costituzione, ha sempre il diritto di essere ascoltato in commissione.

Infine, per quanto riguarda le audizioni informali, poiché, come si è detto, non esiste alcuna forma di pubblicità di tali sedute, non è possibile quantificare il ricorso che le varie commissioni hanno fatto a questo tipo di procedura. Alla luce dei recenti avvenimenti in materia di dismissioni, il ricorso a tali audizioni potrebbe risultare utile per conoscere l'opinione e l'orientamento di dirigenti e funzionari di enti che, a seguito delle privatizzazioni, sono stati sottratti al controllo della Pubblica amministrazione e che perciò, in attesa di una riforma nella disciplina regolamentare, non rientrano più tra i soggetti di cui all'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera.

Per quanto riguarda i dati, seppur parziali, riferiti all'XI legislatura, va premesso che dall'inizio della legislatura (5 aprile 1992) fino al momento in cui è stata conclusa la presente ricerca (dicembre 1993) si sono susseguiti due governi: il governo Amato, insediatosi il 28 giugno 1992 ed il governo Ciampi, costituito il 28 aprile 1993. Il primo rilievo da fare è che, all'indomani dell'insediamento di entrambi i governi, tutte le commissioni — almeno alla Camera — hanno immediata-

mente convocato i rispettivi interlocutori governativi per un primo approccio, cioè per approfondirne gli orientamenti programmatici ed eventualmente far presenti le esigenze del settore.

I soggetti convocati per l'audizione sono stati, per lo più, i titolari dei dicasteri interessati, ma anche i cosiddetti tecnici, fra i quali i comandanti delle forze armate, il direttore del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, l'amministratore straordinario dell'Ente ferrovie dello Stato, il presidente dell'UNIRE, i segretari delle autorità di bacino del Po, del Tevere e del Liri-Garigliano.

Come si è detto, in vari casi si è trattato di comunicazioni, per così dire, programmatiche, sugli intendimenti del Governo circa le problematiche generali del settore, ma anche di relazioni su problemi contingenti, come l'invio dei militari italiani in Mozambico oppure le misure da adottare per fronteggiare l'afta epizootica. In alcuni casi, infine, in omaggio al principio dell'economia procedurale dei lavori parlamentari, si è fatto anche ricorso a riunioni congiunte delle commissioni della Camera, come per esempio nel caso della X (attività produttive, commercio e turismo) e della XI (lavoro pubblico e privato) riunite, nelle sedute del 2 e del 4 febbraio 1993, per ascoltare, in ordine agli interventi in campo occupazionale, sia il Ministro dell'industria che quello del lavoro.

6 — *Prospettive dell'istituto*

La tendenza che ha contraddistinto il Parlamento nelle due ultime legislature (la X e quella in corso) è nel senso di un progressivo aumento dell'attività conoscitiva, che configura quasi una tendenza da parte delle commissioni a "tallonare" il Governo nell'esercizio delle sue funzioni, e di una rilevante diminuzione di quella legislativa.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, che appare in tutta la sua evidenza in questa legislatura, la spiegazione può essere data dal fatto che gran parte dell'attività legislativa in commissione era composta da "leggine" che ora, grazie ad una più rigorosa politica di spesa, sono notevolmente diminuite.

In relazione all'aumento degli spazi di attività dedicati alle indagini ed alle audizioni (subito dopo l'insediamento di un nuovo Governo, ma anche — e piuttosto spesso — durante la legislatura), si può affermare che in parte ciò è dovuto alla presenza di un notevole numero di

parlamentari di prima nomina, ansiosi di essere posti in grado di conoscere meglio i problemi sui quali sarà chiamato ad operare un Parlamento più informato.

Si pone dunque il problema di un'integrazione della disciplina regolamentare che meglio definisca il profilo dell'istituto. Innanzitutto, in considerazione dei rilievi espressi in più occasioni da vari presidenti di commissione in ordine alla necessità di acquisire le informazioni in modo rapido e snello, si potrebbe ipotizzare la fissazione di una procedura più stringente, che renda più incalzante e meno dispersivo il confronto, stabilendo per esempio che le domande debbano essere rivolte soltanto attraverso il presidente, limitando così qualsiasi forma di contraddittorio tra i parlamentari e gli auditi; tuttavia questo tipo di procedura, per così dire, stile tribunale, impiegata per lo più, e solo in determinate circostanze, in sede di Commissione antimafia, avrebbe il limite di trasformare il dibattito in un interrogatorio e di rendere più formali i rapporti tra la commissione e gli auditi. Sembrerebbe quindi sufficiente circoscrivere il dibattito ad un oratore per gruppo oppure stabilire rigorosi limiti di tempo per gli interventi.

È inoltre legittimo chiedersi che uso si faccia dell'imponente massa di informazioni ottenute, che alla fine di ogni legislatura viene rilegata in appositi volumi, in assenza sia di uno sbocco legislativo sia di concreti poteri di controllo-indirizzo sul Governo. Si tratta di una questione di non facile soluzione sul mero piano regolamentare, perché destinata a rimettere in discussione l'essenza stessa e le finalità dell'istituto. Per le audizioni, infatti, non è prevista, a differenza delle indagini conoscitive, la votazione di un documento conclusivo; inoltre, mentre al Senato è ammessa la presentazione di una risoluzione intesa, in base all'articolo 50, come strumento conclusivo e non introduttivo di un dibattito, alla Camera, dove non è prevista alcuna disposizione circa l'iscrizione all'ordine del giorno, per prassi non sono mai state ammesse risoluzioni incidentali. Ciò è dovuto al rinvio che l'articolo 117 del regolamento fa alla disciplina delle mozioni; pertanto le risoluzioni, al pari delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, devono essere formalizzate ed iscritte all'ordine del giorno in modo che il Governo ne sia messo preventivamente a conoscenza ([15]).

Il caso riportato in nota, del resto, evidenzia come la forza cogente di una risoluzione sia piuttosto scarsa. Tra l'altro le risoluzioni sono spesso approvate secondo la disciplina dell'articolo 46 del regolamento — " Per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quel-

la legislativa è sufficiente la presenza di un quarto dei loro componenti" — sebbene, secondo un parere della Giunta per il regolamento, si dovrebbe fare piuttosto riferimento al secondo comma dell'articolo 117, ossia alle norme relative alle mozioni: ciò comporterebbe la necessità, per le deliberazioni sulle risoluzioni, della presenza della maggioranza dei componenti la Commissione.

Come osservano taluni ([16]), in un certo senso con lo strumento della risoluzione si potrebbe costringere il Governo a lavorare programmaticamente, secondo una linea politica concordata, e convincere a sottostarvi soggetti autonomi che sfuggono anche al controllo del Governo; tuttavia un orientamento di questo genere è pertinente ad una concezione delle audizioni come strumenti di controllo e di critica in funzione di pressione sul Governo, allo scopo di assicurare l'attuazione dell'indirizzo politico. È quindi auspicabile una rivitalizzazione di tale istituto solo se si inquadrano le audizioni nell'attività di controllo delle commissioni; se invece si attribuiscono loro mere finalità conoscitive è logica conseguenza che il procedimento rimanga fine a se stesso, cioè un'acquisizione acritica di dati ed informazioni che si risolve nei rapporti interpersonali ministro-commissione, senza minimamente coinvolgere il rapporto fiduciario.

I profili innovativi di maggior rilievo relativi all'articolo 143 riguardano i soggetti dei quali si può richiedere l'intervento e sono in parte collegati ai recenti mutamenti verificatisi nel sistema economico a seguito delle trasformazioni in società per azioni di vari enti rientranti nelle partecipazioni statali. La categoria dei dirigenti preposti a settori della Pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo si sta infatti restringendo a causa dell'evoluzione in atto nel sistema delle partecipazioni statali e non sempre il semplice confronto con i rappresentanti del Governo consente di affrontare i problemi e di seguire con puntualità l'evoluzione delle materie. Pertanto, nel caso degli enti trasformati in società per azioni, posto che al ministro competente rimangono sempre compiti di indirizzo e di vigilanza nonché la facoltà di stabilire le strategie, occorrerebbe precisare in che modo acquisire dati, se cioè chiamando in causa, per esempio, il Ministro del tesoro in qualità di azionista di maggioranza (laddove non venissero prescelte soluzioni diverse) oppure, sotto altri profili, il Ministro dell'industria, ovvero — qualora si ravvisasse una posizione di autonomia dal Governo — richiedere direttamente l'audizione dei vertici aziendali.

L'attuale situazione comporta infatti il rischio che le commissioni,

per aggirare i limiti posti dall'articolo 143, comma 2, ricorrano all'*escamotage* (analogamente a quanto pare avvenga al Senato per superare la rigidità della norma regolamentare dell'articolo 47) di convocare ugualmente i titolari di imprese pubbliche o private il cui contributo possa risultare utile al confronto su tematiche di ordine generale, avvalendosi di un uso strumentale delle indagini conoscitive ex articolo 144 del regolamento (le cosiddette indagini brevi, destinate, probabilmente, a non arrivar mai a conclusione) ([17]).

Occorre pertanto riflettere sull'opportunità di consentire, attraverso una modifica dell'articolo 143, comma 2, l'audizione di soggetti estranei alla Pubblica amministrazione, precisando nel regolamento che ciò deve avvenire a scopi meramente informativi e di approfondimento dei problemi di carattere generale ed altresì come in nessun modo tale attività debba risolversi in un'interferenza nella gestione delle imprese.

Infine, per quanto riguarda la pubblicità degli atti, nel caso delle audizioni le esigenze informative di carattere immediato prevalgono certamente su quelle meramente documentali che animano ricercatori e studiosi: i principali utenti sono infatti, oltre alla stampa, tutti i soggetti di fatto o potenzialmente coinvolti nelle questioni in discussione. Stante il rilievo politico della sede, appare pertanto auspicabile prevedere una riforma dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera e delle corrispondenti norme del regolamento del Senato che disciplini anche la pubblicità dei lavori, la quale non può essere limitata soltanto ai *réportages* giornalistici tratti dalla trasmissione a circuito interno delle sedute oppure alle dichiarazioni rilasciate alla stampa, che spesso attende i ministri, per così dire, al varco, fuori delle aule parlamentari. Si potrebbe ipotizzare l'automatica attivazione della ripresa televisiva a circuito chiuso, senza cioè che alcun gruppo ne faccia richiesta, ma va tenuto presente che ciò potrebbe influire negativamente sulla serenità e l'obiettività dell'esposizione.

Si rende pertanto auspicabile l'introduzione nel regolamento di una norma sulla pubblicità degli atti che individui nel resoconto stenografico lo strumento prioritario di certificazione dei lavori delle commissioni in sede politica. Il resoconto stenografico è infatti l'unico atto interno delle Camere con caratteristiche di ufficialità ed imparzialità e quindi è insostituibile non solo a fini documentali, per non disperdere informazioni e dati, ma anche per sancire, con la ritualità richiesta dall'importanza della sede, le dichiarazioni e gli impegni assunti dalle parti.

7 — *Cenni di legislazione comparata*

È noto che le audizioni sono state introdotte nel nostro ordinamento sul modello delle *hearings*, cui si fa ampio ricorso nell'ambito dell'ordinamento americano. È tuttavia difficile utilizzare i dati di diritto comparato in materia di audizioni e di indagini conoscitive, innanzitutto a causa delle differenze esistenti tra i vari ordinamenti in ordine ai vincoli istituzionali, che configurano in modi diversi il concetto di responsabilità del Governo, e quindi i poteri di controllo del Parlamento sull'esecutivo, ed in secondo luogo per il diverso ruolo delle commissioni parlamentari permanenti. Queste ultime nel nostro ordinamento sono caratterizzate da autonomia anche nei confronti dell'Assemblea e da poteri tali da renderle dei veri e propri microcosmi, ma altrove sono intese come organi meramente istruttori, quindi ausiliari del *plenum* e pertanto sforniti di ogni potere di controllo nei confronti del Governo.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari dei paesi membri della Comunità europea, l'unico termine di paragone è con le procedure di indagine che possono essere svolte da commissioni appositamente costituite; quelle permanenti, infatti, sono sprovviste di poteri di controllo e non sono a competenza specializzata. Da un lato l'attività di tali commissioni, in virtù dei poteri loro attribuiti, è similare a quella svolta dalle nostre commissioni d'inchiesta, ma dall'altro può essere paragonata, per le connessioni con la materia legislativa e per i soggetti convocati, alle procedure informative che possono essere messe in atto dalle nostre commissioni permanenti.

Altra osservazione preliminare non trascurabile riguarda il fatto che nella quasi totalità dei regolamenti parlamentari europei le rare tracce dell'attività informativa attribuita alle commissioni si trovano nella parte del regolamento che disciplina il funzionamento di queste ultime; ciò conferma che l'attività delle commissioni è intesa come preliminare e strumentale rispetto a quella dell'Assemblea ed ha perciò fini meramente conoscitivi, per lo più collegati all'iter legislativo di un progetto di legge. L'unica eccezione a quanto si è detto è rappresentata dalla Spagna. Innanzitutto l'articolo 44 del regolamento del Congreso di los diputados, tra le facoltà attribuite alle commissioni permanenti fissa quella di richiedere, tramite il Presidente del Congresso stesso, informazioni e documenti al Governo o alle amministrazioni pubbliche; la presenza alle loro sedute di membri del Governo affinché for-

niscano informazioni su argomenti di competenza dei rispettivi ministeri; la presenza di autorità e funzionari pubblici per ottenere informazioni in rapporto alla materia trattata; infine, la comparizione di esperti competenti nelle materie esaminate allo scopo di essere informati e consigliati. In tale regolamento è inoltre inserito un apposito capitolo intitolato *Delle informazioni del Governo:* l'articolo 202 stabilisce che i membri del Governo, su loro richiesta o su richiesta della competente commissione, compaiono di fronte a questa per "sedute di informazioni" e possono essere assistiti "da altre autorità e funzionari dei loro ministeri"; al comma 2 dello stesso articolo è previsto che la seduta consta in una prima fase, di illustrazione orale da parte del ministro, alla quale segue una sospensione di 45 minuti in cui i deputati possono formulare quesiti ed osservazioni ed infine una fase conclusiva di risposta a questi ultimi da parte del Governo.

In tutti i regolamenti europei manca esplicitamente la nozione di controllo sull'attività dell'esecutivo (ciò, come si è detto, si spiega in base al minor grado di autonomia di cui sono dotate le commissioni permanenti in ordinamenti diversi dal nostro, nel quale queste sono addirittura fornite di poteri deliberanti); pertanto ci si limita ad enunciazioni piuttosto generiche relative all'invio di atti e documentazione, oppure a semplici riferimenti alla presenza del Governo in commissione. Per esempio, l'articolo 38 del regolamento della Camera dei rappresentanti greca prevede che le commissioni, in occasione dell'esame di progetti di legge di grande importanza, possano richiedere l'audizione di funzionari o impiegati pubblici, rappresentanti di enti locali, organi sindacali o altre parti sociali, come pure di esperti che siano in grado di dare chiarimenti su particolari questioni tecniche. Analogamente, l'articolo 41 del regolamento della Prima Camera dei Paesi Bassi stabilisce che nell'esercizio dei compiti loro affidati le commissioni possono invitare il Governo ad una consultazione orale o scritta o ascoltare determinate persone e/o rappresentanti di determinate istituzioni su argomenti rientranti nei limiti delle competenze delle commissioni stesse.

Per quanto riguarda la Germania ed i paesi anglosassoni ci si soffermerà brevemente sulla disciplina regolamentare del Bundestag, della Camera dei comuni e del Congresso americano. In Germania è presente un elevato numero di commissioni permanenti, originate dai numerosi compiti del Parlamento in materia di ricostruzione postbellica; la maggior parte del lavoro si svolge nelle commissioni, le quali —

come prevede l'articolo 70 del regolamento — possono tenere sedute pubbliche a scopo di informazione su questioni che sono al loro esame convocando esperti, rappresentanti di interessi ed altre persone atte a fornire pareri ed informazioni. Le audizioni, che assomigliano alle nostre indagini conoscitive, sono dunque intese come ausilio per i commissari prima di compiere determinate scelte legislative e per informare il pubblico; viene infatti redatto un resoconto testuale, ma la procedura consente solo un dialogo di domande e risposte che manca di spontaneità e non incoraggia un reale confronto di idee. I ministri non sono chiamati in causa — il regolamento si riferisce infatti solo ad esperti la cui presenza è finalizzata a meri scopi informativi — anche perché è difficile ipotizzare una trasformazione verso un sistema di controlli parlamentari nei confronti dell'esecutivo, essendo i mezzi a disposizione delle commissioni assai limitati e la posizione del Governo forte e centrale.

Analogamente in Gran Bretagna, data la posizione preminente del Governo ed il suo vincolo di responsabilità nei confronti della Corona, alla Camera dei comuni non sono attribuite vere e proprie funzioni di controllo nei confronti dell'esecutivo, al quale spetta la titolarità della direzione politico-amministrativa dell'attività pubblica. L'articolo 130 del regolamento della Camera dei Comuni attribuisce a commissioni speciali la funzione specifica di "prendere in considerazione le questioni attinenti alla gestione amministrativa ed alla politica di spesa pubblica, dall'attività amministrativa alla politica generale posta in essere dai principali dipartimenti governativi e dagli enti pubblici ad essi collaterali"; esse hanno altresì il potere di convocare testimoni e di richiedere in visione documenti di vario genere. Le *standing committees* sono prive di autonomia, non dispongono di alcun potere di controllo (il Governo può essere chiamato a rispondere delle proprie decisioni solo in Assemblea) ed anzi si configurano come veri e propri strumenti ausiliari dell'esecutivo; l'attività di acquisizione delle informazioni sull'attività del Governo nel campo economico, che prevale su quella di indirizzo politico, è attribuita alle *select committees* su impulso dei parlamentari dell'opposizione. Tali commissioni ascoltano ministri e *civil servants* con il compito di controllare settori chiave della Pubblica amministrazione; fra i loro poteri vi è quello *"to send for persons, papers and records"*, ma ciò avviene in forza di un principio in un certo senso collaborativo, cioè di rifiuto della tradizionale contrapposizione tra legislativo ed esecutivo.

Vi sono tuttavia commissioni nelle quali l'operato del Governo potrebbe essere assoggettato a critica, come la Public accounts committee, che ha il compito di esaminare i bilanci, nonché la Committee on nationalised industries, che procede alla sistematica acquisizione di dati relativi a soggetti operanti nell'ambito dell'indirizzo politico-economico del Governo. In particolare per quanto riguarda quest'ultima, non è chiaro se l'acquisizione delle informazioni serva a far valere la responsabilità politica del Governo, oppure per dirigere direttamente le imprese ovvero consentirne la direzione ad opera del Parlamento nel suo complesso (Amato). Tali commissioni possono fare dei *reports* contenenti raccomandazioni non vincolanti che, in virtù del rapporto di collaborazione esistente tra commissioni e Pubblica amministrazione, spesso sono accolte dal Governo addirittura prima di essere discusse dal Parlamento. Il principio della neutralità politica della Pubblica amministrazione, con conseguente subordinazione dell'attività amministrativa a quella politica, ha comportato l'esclusione di rapporti tra commissioni parlamentari e funzionari nell'area coperta dalla responsabilità politica del ministro; è spesso accaduto che i civil servants si siano rifiutati di rispondere alle domande, adducendo il carattere riservato dei rapporti esistenti con i rispettivi ministri, la natura politica delle domande o l'estraneità della Pubblica amministrazione alle decisioni da prendere. Fra tutte le commissioni l'Estimates Committee è la più interessata all'audizione di pubblici funzionari in ordine agli aspetti organizzativi generali dei singoli dipartimenti ma, come le altre commissioni, è completamente priva di poteri sanzionatori.

Nell'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti, dove non si prefigura un rapporto fiduciario tra il Congresso ed i ministri, i quali sono responsabili unicamente nei confronti del Presidente e possono essere revocati solo da lui, le *hearings* sono sorte con finalità solo apparentemente conoscitive, ma in realtà esercitano un controllo sull'esecutivo; hanno altresì uno scopo politico, cioè quello di dare la possibilità ai sostenitori ed agli oppositori di un progetto di legge di esporre le proprie ragioni, nonché di favorire una maggiore pubblicità del procedimento legislativo. Addirittura possono servire alle commissioni per provare la competenza di soggetti designati come ministri, sulla cui nomina il Senato è chiamato ad esprimersi con l'*advice and consent,* attribuendo alle udienze le caratteristiche quasi di un processo. Una volta terminate le *hearings* nelle commissioni il dibattito si sposta in Assemblea al Senato, che procede in seduta pubblica; accade pertanto

che alcuni candidati possono essere scoraggiati alla carica di ministro per la pubblicità che viene data a vari aspetti della loro vita privata e professionale o, viceversa, che i ministri "vincenti" si sentano debitori nei confronti delle persone o dei gruppi cui, in ultima istanza, devono la propria nomina. Anche se la Costituzione non ne parla espressamente, il Congresso ha ampi poteri d'inchiesta, esercitati attraverso le *hearings* da parte delle commissioni permanenti oppure per mezzo di *investigating committees* costituiti *ad hoc* (che tuttavia presuppongono un contrasto sulla linea politica e quindi assumono un ruolo di potere ausiliario dell'impeachment).

Secondo Elia le commissioni del Congresso americano dispongono della più alta misura di potere politico riconosciuta ad organi di questa specie; ciò dipende anche da talune modalità del lavoro legislativo compiuto in commissione, ed in particolare proprio dalle *hearings*, con le quali spesso inizia l'esame di un progetto di legge. Le inchieste possono innanzitutto avere fini meramente conoscitivi in ordine ad una materia su cui il Congresso intende legiferare: a tale scopo vengono ascoltate le persone interessate, che possono parlare pro o contro il progetto di legge in questione. Secondo Negri l'istituto delle *hearings*, anche se può considerarsi democratico, in realtà può in taluni casi rischiare di trasformarsi in uno strumento in mano alle *lobbies*, oppure alla maggioranza perché offre all'esecutivo la possibilità di influire indirettamente sulla formazione delle leggi, soprattutto quando nella commissione sia predominante il partito avversario di quello del Presidente; la procedura delle *hearings* consente infatti alla maggioranza di ritardare la presentazione in Assemblea di un progetto di legge cui sia contraria, chiamando a testimoniare in commissione un gran numero di persone. Amato ravvisa addirittura nella prassi delle *hearings* il rischio che attraverso le commissioni permanenti il Congresso eserciti funzioni di codirezione politico-amministrativa con il Governo. Questo può avvenire in occasione dell'esame dei bilanci, dato che nelle *hearings* dei *subcommittees* i ministri devono giustificare le loro richieste di fondi: poiché possono essere chiamati a deporre alti funzionari dei vari dipartimenti interessati o altre persone che ne facciano richiesta, sempre che dimostrino di avere un interesse connesso con la discussione dei bilanci, si può arrivare a concordare la concreta destinazione degli stanziamenti.

La seconda finalità delle inchieste è di indagare sull'attività amministrativa dell'esecutivo. Come si è detto, nel sistema americano non vi è

il meccanismo della fiducia: ai ministri sono richieste specifiche competenze tecniche, mentre la funzione di direzione politica spetta al Presidente. Poiché i membri del Governo non possono partecipare ai lavori del *plenum,* il solco istituzionale tra i due poteri viene superato proprio attraverso la convocazione di questi ultimi alle sedute delle *investigating committees*, attraverso le quali si può svolgere un controllo penetrante sul funzionamento della Pubblica amministrazione, i cui responsabili hanno in tal modo l'occasione di far conoscere i loro orientamenti. Poiché la legge assegna alcuni poteri direttamente ai funzionari di alcuni *bureaux* all'interno dei dipartimenti, il Congresso può convocarli, per esempio per motivare le loro richieste di bilancio anche se non condivise dal ministro da cui dipendono gerarchicamente.

Poiché il Legislative reorganization act del 1970 ha espressamente incoraggiato il ricorso a *hearings* pubbliche, di esse si deve dare annuncio almeno una settimana prima ed i mass media possono disporne la trasmissione.

In conclusione si può affermare che la mancanza di un rapporto istituzionalizzato di fiducia rende più agevole l'esercizio del potere di controllo da parte del Congresso; sia il procedimento legislativo ordinario sia l'approvazione dei bilanci favoriscono il costante dialogo tra i ministri ed il Congresso ed il sistema delle *hearings*, a somiglianza di quanto avviene in Italia, consente ai ministri di comparire ripetutamente davanti alle varie commissioni.

Note

(1) V. lettera del Presidente del Senato al presidente della IX Commissione, riferita nella relazione della V Commissione del Senato sulla relazione della Corte dei conti — 11 ottobre 1966, p. 15.

(2) NEGRI G., «Parlamento, Governo e Pubblica amministrazione» in *Ammin. civ.* 1960.

(3) V. circolare del 27 aprile 1964 in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento.*

(4) D'ONOFRIO F. in *Le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari,* Chieti 1971.

(5) Di CIOLO V., «Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia» in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente,* Firenze 1969.

(6) BRUNO F. in *Le commissioni parlamentari in sede politica,* Milano 1972.

(7) In effetti la risoluzione è il tipico strumento dell'attività di indirizzo esercitata dalle commissioni; a norma di regolamento la risoluzione è diretta "a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti", ma se presentata a seguito di un'audizione potrebbe essere intesa come la formalizzazione di un certo contrasto, per non dire dissenso, tra la commissione stessa ed il Governo (il quale comunque è ampiamente tutelato dall'articolo 117, comma 3, del regolamento, secondo il quale può chiedere che non si proceda alla votazione di una proposta di risoluzione e che di questa sia investita l'Assemblea).

(8) D'ONOFRIO F., *op. cit.*

(9) CHIMENTI C., in *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* Milano 1974.

(10) AMATO G. in *L'ispezione politica del Parlamento,* Milano 1968.

(11) MANZELLA A., «Osservazioni sui controlli parlamentari» in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente,* Firenze 1969.

(12) AMATO G., *op. cit..*

(13) AMATO G., *op. cit..*

(14) ELIA L. in *Commissioni parlamentari*, Milano 1960.

([15]) Per fare un esempio, nei sei mesi precedenti la trasformazione dell'Ente ferrovie dello Stato in società per azioni la Commissione trasporti della Camera ha esercitato ogni suo potere per non essere collocata in una posizione laterale; innanzitutto, il 30 luglio 1992 ha convocato, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, l'amministratore straordinario dell'Ente, avvocato Necci, ed il 5 agosto il Ministro dei trasporti Tesini per riferire in merito; il 19 novembre la Commissione ha poi approvato una risoluzione che impegnava il Governo a presentare, nel rispetto della legge, alle competenti commissioni parlamentari per il relativo parere il piano di ristrutturazione delle Ferrovie dello Stato, nonché i termini dell'atto di concessione e del contratto di servizio pubblico che lo Stato intendeva stipulare con la nuova impresa. Circa un mese più tardi, il 16 dicembre, la Commissione ha convocato nuovamente per un'audizione il ministro Tesini: oltre a lamentare da più parti come il Parlamento fosse stato espropriato di ogni ruolo nella vicenda della privatizzazione perché il Governo non aveva attivato preventivamente un confronto né aveva informato la commissione delle decisioni assunte, disattendendo il contenuto della risoluzione approvata, un componente la Commissione, l'onorevole Lucchesi, ha cercato anche, attraverso un richiamo agli articoli 117 e 143, commi 2 e 3, del regolamento, di formalizzare la riprovazione della Commissione in una risoluzione, ma il presidente non lo ha consentito, esortando semplicemente i gruppi a trarre dalla vicenda le debite conclusioni in merito a "rapporti più o meno costruttivi tra Governo e Commissione". La questione ha avuto un ulteriore strascico in quanto, come preannunciato nel corso della contrastata audizione del 16 dicembre, conclusasi oltre la mezzanotte, il 20 aprile 1993 è stata approvata, con il consenso di tutti i gruppi, una proposta di legge di interpretazione autentica della legge, che obbliga il Governo a trasmettere al Parlamento i contratti di programma e di servizio stipulati dalle Ferrovie dello Stato SpA affinché le commissioni possano pronunciarsi in merito. La proposta di legge è stata approvata all'unanimità affinché, come qualcuno aveva affermato, fossero chiariti i rapporti che devono intercorrere tra Governo, Parlamento e Ferrovie dello Stato SpA: da tutta la vicenda si trae la conclusione che non bastava una risoluzione di una commissione per vincolare il Governo, ma che era necessario un provvedimento legislativo.

([16]) MANZELLA A. in *Il Governo in Parlamento*, Milano 1977.

([17]) In questo senso il Presidente della Camera, onorevole Napolitano, ha ritenuto necessario inviare ai presidenti di commissione, in data 5 agosto 1993, una lettera riassuntiva dei più recenti indirizzi adottati dalla Presidenza con particolare riferimento all'attività delle commissioni permanenti nel cui punto e) si dice 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. Si ritiene infatti che la funzione parlamentare di indirizzo e controllo per essere efficace, soprattutto rispetto a grandi fenomeni di trasformazio-

ne dell'economia, debba far valere esclusivamente la responsabilità politica del Governo. Si è inoltre richiesta una organizzazione concentrata, essenziale e fortemente mirata di tutte le attività conoscitive, a partire dalla piena utilizzazione degli strumenti di documentazione interna e della possibilità di richiedere informazioni e elaborazioni alla P.A. e ad altri soggetti".

Testi consultati per la parte comparata

AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano 1968.

BAILEY C. J., *United States Congress*, New York 1989.

D'ONOFRIO F., *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli 1966.

DOMINICI D., *Le commissioni parlamentari inglesi*, Milano 1970.

JOHNSON N., «Committees in the West Germany Bundestag» in *Committees in legislatures: a comparative analysis*, Oxford 1979.

LEES J. D., «Committees in the United States Congress» in *Committees in legislatures: a comparative analysis*, Oxford 1979.

NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti*, Pisa 1969.

WALKLAND S. A., «Committees in the British House of Commons» in *Committees in legislatures: a comparative analysis*, Oxford 1979.

Maria Serena Dini

Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria in Parlamento: un'autorità amministrativa indipendente per garantire il rispetto della normativa di settore

1 — Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria; 2 — Le principali autorità di controllo europee; 3 — Il Garante e il Parlamento: a) le relazioni al Parlamento; b) le audizioni; c) i pareri per l'attuazione della normativa: i regolamenti; d) le proposte di modifica della legislazione di settore; 4 — Le nuove attribuzioni del Garante: a) il decreto legislativo 25.1.92, n. 74; b) legge n. 81 del 1993 di disciplina della propaganda elettorale e successive modificazioni; c) proposta per il registro delle opere cinematografiche; d) la legislazione *antitrust*; e) il decreto-legge n. 323 del 1993; 5 — Considerazioni conclusive.

1 — *Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria*

La figura del Garante per l'editoria, istituito dalla legge n. 416 del 1981, ha costituito una novità per l'ordinamento italiano, poiché si tratta del primo caso di organo di garanzia creato per verificare, per conto del Parlamento, la corretta applicazione di una legge. Il legislatore ha infatti disposto che il rispetto della legge n. 416 fosse esercitato non con gli strumenti ordinari del sindacato ispettivo ma in una forma insolita, che "oltrepassasse la configurazione di apparato tradizionale del potere amministrativo per rispondere più efficacemente alle istanze dei settori più dinamici della vita di relazione"([1]). al fine di controllare il rispetto delle norme che disciplinano la concentrazione delle testate e la trasparenza delle proprietà editoriali.

Quasi dieci anni più tardi, la legge n. 223 del 1990, di disciplina del settore radiotelevisivo pubblico e privato, nel delineare le funzioni ed i compiti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ha trasferito allo stesso le funzioni già attribuitegli dalla sopracitata legge n. 416 e successive modificazioni ed integrazioni. Pertanto, questi assume una posizione rilevante per quanto attiene al rispetto ed all'attuazione di quella legge. Al Garante per la radiodiffusione e l'editoria non viene

però assegnato solo un ruolo di garanzia dell'attuazione della legge ma anche compiti "di governo" e propositivi.

Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria è un organo monocratico. Sulla monocraticità dell'organo si è svolto un ampio dibattito. Tale soluzione è stata proposta perché considerata un antidoto alle tendenze "lottizzatorie". *Contra* è stato rilevato che in tal modo non si tiene conto delle esigenze strutturali, non essendo prevista alcuna forma di delega né un organismo collegiale di supporto ([2]). La recentissima proposta di legge di iniziativa dei deputati Fracanzani ed altri, di riforma della legge sul sistema radiotelevisivo, propone di "rivedere alla luce delle principali esperienze straniere la composizione monocratica dell'organo".

Il modello collegiale è stato invece adottato per la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n.146, in materia di diritto di sciopero e per l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

L'organo non è di natura né parlamentare né giurisdizionale ma amministrativa indipendente. ([3]) Nel nostro ordinamento sono state istituite una serie di autorità di questo tipo nei settori dei rapporti tra amministrazione ed amministrati (difensore civico), dell'informazione e delle comunicazioni (Garante), delle assicurazioni (ISVAP) e del mercato dei valori mobiliari (CONSOB). Di fronte ai nuovi compiti assunti dall'amministrazione, si è reso necessario predisporre un nuovo quadro organizzativo che rendesse possibile lo svolgimento della funzione di regolamentazione e di protezione degli interessi collettivi in taluni settori socialmente rilevanti. Tale funzione deve infatti essere esercitata senza condizionamenti da parte del potere politico, della burocrazia amministrativa e dei gruppi privati, al fine di garantire i cittadini dagli abusi di posizione dominante. ([4])

Tutte queste autorità amministrative si caratterizzano per uno specifico grado di indipendenza, giustificata dalla particolare rilevanza che gli interessi tutelati assumono a livello costituzionale; in particolare "la rilevanza costituzionale dell'interesse generale alla corretta informazione della collettività, a garanzia del quale è stata introdotta la figura del Garante, si desume dall'esame di più disposizioni, in particolare, oltre che dall'articolo 21 della Costituzione, anche dagli articoli 1, 2 e 3"([5]). La loro indipendenza è garantita dall'autonomia organizzatoria e di organico, dall'autonomia finanziaria e contabile ed anche da particolari regole per la designazione dell'organo di vertice.

Il sistema di nomina previsto dalla legge n. 223 differisce rispetto a quello di cui alla legge n. 416, perché col primo il Garante per l'editoria veniva scelto dai Presidenti delle Camere d'intesa, mentre il Garante per la radiodiffusione e l'editoria viene nominato dal Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle Camere. Nel secondo caso si tratta di un vero e proprio atto amministrativo, soggetto quindi tanto al controllo della Corte dei conti che ad eventuali impugnazioni di fronte al giudice amministrativo da parte di soggetti interessati([6]). Inoltre, va rilevato che in tal modo ai Presidenti della Camere viene assegnata solo una funzione propositiva (la legge peraltro non chiarisce se la proposta di nomina sia vincolante) e che l'atto di nomina attraverso un decreto del Presidente della Repubblica attribuisce all'esecutivo un ruolo obiettivamente condizionante in materia di esercizio dei diritti fondamentali di espressione, forse in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974, che ha escluso qualsiasi ingerenza dell'esecutivo in materia di informazione, tanto nella gestione che nella vigilanza.

Cambiano anche i criteri di nominabilità: mentre il Garante per l'editoria doveva essere scelto tra gli ex giudici della Corte costituzionale ovvero tra i presidenti o ex presidenti di sezione della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, per la nuova figura vengono considerati anche i professori universitari ordinari nelle discipline giuridiche, aziendali o economiche nonché gli esperti di riconosciuta competenza nel settore delle comunicazioni di massa. Ha destato talune perplessità l'inclusione degli esperti tra i soggetti nominabili, perché il termine "riconosciuta competenza" non appare sufficiente per stabilire in cosa la stessa debba consistere, se cioè debba essere di livello universitario ovvero pratico. Dato l'ambito del settore delle comunicazioni di massa, tale criterio è apparso difficilmente valutabile; è stato altresì rilevato che questa inclusione può "non essere priva di conseguenze che rischiano di incidere notevolmente sulla stessa indipendenza dell'organo di garanzia"([7]). In sede di prima applicazione della legge n. 223, i Presidenti delle Camere hanno proceduto alla nomina del Garante per l'editoria già in carica alla data di entrata in vigore della legge. La carica ha durata triennale, mentre in base alla legge n. 416 la durata era prevista in cinque anni; è tuttavia consentita la conferma per un ulteriore triennio. In sede di dibattito parlamentare questo periodo è stato considerato da alcuni insufficiente per espletare un'attività programmatoria, così come è stato rilevato che

esso non coincide con la durata in carica dell'Autorità di garanzia *antitrust* ([8]).

Il Garante, una volta nominato, non può esercitare alcuna attività professionale, né essere amministratore di enti pubblici o privati o ricoprire cariche elettive, né avere interessi diretti o indiretti in imprese operanti nel settore, secondo quanto previsto anche dalla legge n. 416 del 1981. L'espresso divieto di acquisizione di interessi "diretti o indiretti" è giustificato dall'intervenuto allargamento dei soggetti legittimati alla nomina, soprattutto con riferimento ai liberi professionisti ed agli esperti. Inoltre, va rilevato che l'accertamento di una situazione di incompatibilità comporta la decadenza dall'incarico, così come previsto per l'Autorità garante *antitrust.*

Nell'esercizio della sua attività, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria può avvalersi di personale della pubblica amministrazione distaccato con decreto del Presidente del Consiglio. Può altresì avvalersi di consulenze professionali esterne quando la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano. Va rilevato che il Garante per l'editoria, che aveva la stessa facoltà, ha fatto un uso estremamente parco di tali strumenti e che, al momento dell'approvazione della legge, è stato espresso l'auspicio da più parti politiche che venisse adottata la medesima forma di organizzazione per il nuovo Garante.

Le funzioni del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sono elencate al comma 10 dell'articolo 6. Un primo gruppo di funzioni può essere definito di vigilanza.

È suo compito provvedere alla tenuta del registro nazionale delle imprese radiotelevisive. Si tratta di una innovazione rispetto alla figura del Garante per l'editoria, perché la legge n. 223 rafforza le competenze istituzionali dell'organo; infatti, tra le funzioni del "vecchio" Garante vi era solo quella di vigilare sulla tenuta del registro nazionale della stampa, che era però affidata ad un apposito Servizio per l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. In tal modo il Garante per l'editoria aveva un flusso informativo continuo, ma all'apparato governativo veniva assegnato un ruolo preponderante. Come rileva Corasaniti,"la persistenza del registro nazionale della stampa presso la Presidenza del Consiglio, oltre che porsi in contrasto con le chiare indicazioni della Corte costituzionale espresse nella sentenza n. 225 del 1974, avrebbe rischiato di costituire un evidente diaframma amministrativo tra l'azione istituzionale che si è inteso riservare al Garante (...) e il possesso di elementi informativi indispensabili per rendere concreta la trasparenza delle strutture imprenditoriali".

Va anche rilevato che la tenuta diretta del registro da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria comprende tra gli altri adempimenti il deposito dei bilanci delle imprese editoriali. Contrari all'attribuzione di questa competenze erano coloro che temevano un eccessivo aggravio di compiti in capo ad un organo monocratico.

Il Garante provvede inoltre all'esame dei bilanci e dell'annessa documentazione dei concessionari privati e dei titolari di autorizzazione per le emittenti di programmi esteri e della società concessionaria pubblica nonché, ove lo ritenga, delle imprese di produzione o di distribuzione di programmi o concessionarie di pubblicità. Al fine di accertare l'identità dei soggetti, l'effettiva situazione patrimoniale e tributaria di quanti risultino intestatari di quote di società e in caso di insufficienza ed inattendibilità delle notizie ricevute, il Garante può procedere all'attività istruttoria ed ispettiva necessaria per lo svolgimento delle predette funzioni anche avvalendosi di organismi specializzati. Può quindi rivolgersi a tutti gli uffici della Pubblica amministrazione ed anche alla magistratura, ove giudichi le notizie ricevute insufficienti. Infine, può chiedere l'ausilio dei corpi della polizia di Stato; tale facoltà è prevista dall'articolo 9 della legge n. 416, come modificato dall'articolo 5 della legge n.137, e recepito anche dall'articolo 6, comma 10, lettera c, della legge n. 223 del 1991. In generale, per l'espletamento di tali compiti, si avvale dei competenti organi dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, nonché dei servizi di vigilanza e controllo dell'amministrazione finanziaria.

Il Garante deve altresì vigilare sulla rilevazione e pubblicazione degli indici di ascolto, compiendo una verifica di attendibilità sui dati raccolti, dai quali dipendono gli introiti pubblicitari; appare evidente la delicatezza della funzione poiché, attraverso tale esercizio, è possibile incidere notevolmente sugli equilibri del sistema. In generale, al Garante per la radiodiffusione e l'editoria spettano tutte le funzioni che già facevano capo al "vecchio" Garante, compresa quella di comunicare tempestivamente al Parlamento i dati concernenti l'assetto delle imprese editoriali obbligate all'iscrizione nel registro.

Un secondo gruppo di funzioni, d'ordine sanzionatorio, riguarda i casi di inosservanza degli obblighi stabiliti dall'articolo 31 della legge n. 223 (quali la mancata, incompleta o tardiva rettifica radiotelevisiva, l'inosservanza del divieto di trasmissioni che contengano messaggi cifrati o subliminali, ovvero nocive per lo sviluppo dei minori). Spetta al Garante disporre gli accertamenti, nel caso di comportamento ritenuto illecito, e di contestare agli interessati gli addebiti; di assegnare un

termine per le giustificazioni; di diffidare gli interessati, trascorso questo termine o qualora le giustificazioni non siano adeguate; infine, in ultima analisi, di deliberare l'irrogazione della sanzione amministrativa ovvero la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. Nel potere sanzionatorio si estrinseca anche la facoltà di esercitare l'azione di nullità degli atti posti in essere in violazione della legge n. 416, come modificata dalla legge n. 137 del 1983, e dell'articolo 31 della legge n. 223. Per l'esercizio di questo potere sanzionatorio, ricollegabile al mancato rispetto degli obblighi previsti dalla legge, si pongono alcuni problemi con riferimento al ruolo di vigilanza svolto dall'Autorità *antitrust.*

La legge n. 223 prevede inoltre che il Garante predisponga annualmente una relazione per il Parlamento, su modello di quanto previsto dalla legge n. 416 del 1981. Le differenze consistono nella cadenza, annuale anziché semestrale, nel destinatario, che è il Parlamento nel suo insieme anziché i Presidenti delle Camere e nelle diverse modalità di trasmissione: la relazione del Garante per l'editoria viene consegnata per il tramite del Governo, mentre quella del Garante per la radiodiffusione e l'editoria avviene a cura del Presidente del Consiglio dei ministri. Muta anche il contenuto della relazione, poiché il riferimento non è più al settore ma alle attività del Garante, perciò al complesso delle funzioni ad esso attribuite, comprese quelle "ereditate" dal Garante per l'editoria.

Infine, vi sono alcune funzioni d'ordine propositivo e di regolamentazione che verranno esaminate nel dettaglio trattando dell'attività svolta dal Garante. Si tratta soprattutto di espressione di pareri per atti che devono poi essere fatti propri dal Governo, ma esiste anche un'attività autonoma di regolamentazione.

A questo secondo gruppo appartengono l'emanazione del regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio consultivo degli utenti, la definizione dei criteri e la successiva indicazione delle opere cinematografiche e televisive di alto valore artistico o a carattere educativo o religioso che non possono subire interruzioni pubblicitarie ed il regolamento in materia di propaganda elettorale.

2 — *Le principali autorità di controllo in Europa*

Ogni Stato europeo ha adottato un sistema di controllo del settore dell'audiovisivo. Al centralismo dell'assetto istituzionale francese corri-

sponde un'autorità amministrativa indipendente, mentre al federalismo tedesco un sistema in cui ogni Länder crea una sua autorità di controllo. L'internazionalizzazione dei sistemi di comunicazione richiederebbe invece una omogeneizzazione dei sistemi di regolamentazione e controllo, per consentire il migliore scambio di informazioni tra le varie autorità. Tale cooperazione deve comunque basarsi sul rispetto della diversità dei sistemi di controllo adattati alle strutture interne degli Stati, nonché sul riconoscimento della legittimità democratica ed istituzionale di tali autorità. Un'analisi comparata può essere di aiuto a comprendere i punti di convergenza e le differenze dei vari sistemi.

La Germania, il Belgio e la Spagna hanno decentrato a comunità politiche o linguistiche la competenza in materia di politica culturale e quindi dell'informazione. In Germania la Corte costituzionale ha riconosciuto (IV giudizio del 1986) la libertà ad ogni Länder di creare la propria autorità di controllo. In Belgio ogni comunità linguistica ha il suo sistema di controllo anche se è il Governo a stabilire il piano delle frequenze. In Spagna spetta allo Stato definire i principi giuridici di base ma alle regioni di attuarli. Particolare è il caso della Svizzera dove l'autorità di controllo è a livello federale e possiede un potere di controllo e sanzione soprattutto sul contenuto dei programmi; può essere attivata da un minimo di 21 persone fisiche; inoltre l'Ufficio federale della comunicazione concede le autorizzazioni a trasmettere.

Gli Stati a struttura non federale si orientano verso la creazione di autorità di controllo indipendenti. In Francia esiste il Consiglio superiore dell'audiovisivo, composto da nove membri nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Presidente dell'Assemblea nazionale e per un terzo dal Presidente del Senato. In Gran Bretagna il sistema è caratterizzato dal bipolarismo e vi è una regolamentazione per il settore pubblico ed una per quello privato: il controllo sulla programmazione della BBC viene svolto dal Consiglio dei governanti, un organismo collettivo di 12 membri nominati dalla Corona per un massimo di cinque anni, di un direttore generale nominato da questo consiglio al di fuori del suo seno, di organi consultivi (circa 60) su scala nazionale; tale organismo ha potere di controllo sulla programmazione; per l'autorizzazione alle reti private è competente l'Indipendent television Commission (ITC), composta da un presidente, un vicepresidente e tra i 10 e i 20 membri nominati dal Ministero dell'interno, competente a concedere autorizzazioni a trasmettere alle emittenti private. In Grecia il Consiglio nazionale

della radiotelevisione è composto da 19 membri nominati dal Governo su designazione dei partiti politici, che ha poteri di controllo e di sanzione. In Danimarca è stata istituita una Commissione per il *cable* ed il satellite (cinque membri nominati dal competente ministro) ed un Comitato per la radio e la televisione locale, entrambi con poteri di controllo. Nei Paesi Bassi esiste un *Commissariaat vorr de media*, composti da 4 membri nominati per decreto reale su proposta governativa, che ha poteri di controllo e di sanzione.

3 — *Il Garante e il Parlamento*

a) Le relazioni

Come già detto, la legge n. 223 prevede che il Garante predisponga annualmente una relazione al Parlamento. Tali atti rappresentano un valido strumento conoscitivo, grazie al quale le Camere vengono informate dell'attività svolta dal Garante e quindi dell'assetto del settore e dello stato di attuazione delle leggi specifiche. Costituiscono altresì il mezzo grazie al quale si esplica il controllo, sia pure "generico ed atipico" (9), che sulle autorità amministrative indipendenti è riconosciuto agli organi di direzione politica attraverso la previsione dell'obbligo per le prime di presentare periodicamente relazioni sull'attività svolta.

L'articolo 124 del Regolamento della Camera prevede in via generale che le relazioni presentate dal Governo o da altri organi pubblici siano assegnate all'esame della commissione competente per materia (comma 1) e che debba essere nominato un relatore che riferisca entro il termine di un mese (comma 2). A conclusione dell'esame la commissione vota una risoluzione (comma 3).

A tale proposito va ricordato che, con lettera del 15 gennaio 1993, il Presidente della Camera ha invitato la Commissione cultura ad assumere un'iniziativa "per una valutazione della relazione del Garante" che "sarebbe senz'altro opportuna, in modo da porre un organo parlamentare assai qualificato e rappresentativo, qual è la Commissione cultura, in condizione di pronunciarsi su tematiche che sono all'attenzione dell'opinione pubblica e del paese". A tale lettera ha risposto il presidente della Commissione, onorevole Aniasi, in data 25 gennaio 1993, ricordando che la problematica in questione era già stata oggetto d'esame e che in proposito era stato deciso lo svolgimento di

un'indagine conoscitiva rispetto alla quale "la relazione predisposta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria sullo stato dell'editoria per il 1992 poteva senz'altro costituire un utile punto di riferimento".

Dunque, di norma le relazioni vengono assunte come strumento conoscitivo, che può eventualmente fornire alle commissioni dati rispetto ai quali svolgere una funzione di controllo nei confronti del Governo. Infatti, qualora la relazione venga discussa ai sensi dell'articolo 124 del Regolamento, la risoluzione dovrà essere rivolta a "manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti" (articolo 117) nei confronti dell'attività di Governo e non al Garante, che non ha rapporto fiduciario con il Parlamento. ([10])

b) Le audizioni

Il Parlamento si è avvalso dell'attività conoscitiva svolta attraverso le audizioni per giungere ad una ricognizione dei problemi del settore radiotelevisivo.

Vale forse ricordare la vicenda che ha accompagnato il primo caso di audizione di un'autorità garante, non essendo esplicitamente regolamentata tale fattispecie. L'articolo 143 del Regolamento della Camera prevede infatti che le commissioni possono deliberare di svolgere audizioni di ministri ovvero di chiedere che essi dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della Pubblica amministrazione e ad enti pubblici, anche con ordinamento autonomo. In occasione della richiesta di audizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si pose il problema procedurale, essendo tale audizione relativa ad una autorità che viene definita amministrativa indipendente e che comunque non rientra strettamente nella lettera del citato articolo 143.

A tale richiesta il Presidente della Camera ha risposto con lettera del 24 settembre 1991. Dopo aver evidenziato la necessità di affrontare anche in sede di Regolamento la questione dei rapporti tra la Camera e le autorità amministrative autonome rispetto al Governo ma preposte alla garanzia del rispetto degli ordinamenti di settore, il Presidente esprimeva il parere che potesse essere "applicabile anche a tali autorità amministrative 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, analogamente a quanto avviene per le indagini conoscitive a norma dell'articolo 144 del regolamento".

Successivamente, la Commissione cultura deliberava un'audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria al fine di approfondire le problematiche connesse all'attuazione della legge n. 223, e, con lettera dell'8 luglio 1992, il presidente Aniasi confermava che "pur non rientrando formalmente la figura del Garante tra i soggetti per i quali il comma 2 dell'articolo 143 del Regolamento prevede la possibilità di ricorso ad audizioni formali, tale disposizione regolamentare possa ritenersi applicabile in via analogica nel caso di specie, essendo il Garante una *authority* di indubbio rilievo istituzionale, anche per la circostanza che alla sua nomina si procede su proposta dei Presidenti del Senato e della Camera e d'intesa tra loro".

La legge n. 416 del 1981, poi richiamata per tale aspetto dalla legge n. 223 del 1990, affida al Garante il compito di riferire "sulle materie affidategli, alle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in qualunque momento ne venga richiesto". Tale compito ha trovato espressione in una serie di audizioni, nel corso delle quali sono stati trattati, in chiave sia ricognitiva sia propositiva, i profili attuali più problematici dell'assetto radiotelevisivo ([11]).

c) I pareri per i regolamenti

Compito del Garante è anche quello di esprimere pareri e proposte per l'adozione di regolamenti, i quali acquistano particolare valenza poiché non sono meramente attuativi ma hanno natura integrativa della disciplina legislativa e quindi implicano scelte di rilievo politico-sociale.

Alla data della terza relazione al Parlamento (marzo 1993), il Garante faceva presente che l'attuazione in via normativa poteva ritenersi adempiuta in varie parti, tra cui annoverava: il regolamento di attuazione della legge, emanato con DPR 27 marzo 1992, n. 255; il decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole, n. 74 del 25 gennaio 1992, in esecuzione alla direttiva del Consiglio europeo del 10 settembre 1984 e in attuazione dell'articolo 41 della legge di delega n. 428 del 1990. Oltre ai regolamenti di mera attuazione, va poi ricordata la normativa recata dai decreti-legge nn. 407 e 408 del 1992, convertiti in legge nel dicembre 1992, concernenti rispettivamente la proroga dei termini per le concessioni radiotelevisive e la pubblicità.

Una prima occasione in cui il Garante ha espresso un parere è stata per l'emanazione del regolamento di disciplina prevista dalla legge n. 223. In tal senso la legge prevedeva la funzione consultiva di due orga-

ni titolari di specifiche competenze in materia, cioè del Consiglio superiore tecnico delle poste e del Garante, nonché quello delle competenti commissioni parlamentari; quest'ultimo intervento "sembra posto a garanzia di prescrizioni normative a contenuto non meramente attuativo ma, in qualche caso, integrativo ed innovativo della legge n. 223" ([12]). Infatti è la stessa legge n. 223 ad attribuire espressamente un compito integrativo alla fonte di secondo grado, in particolare per ciò che attiene al rinnovo delle concessioni, all'esame delle domande di concessione, alla disciplina regolamentare delle emittenti che trasmettono in codice, all'autorizzazione di trasmissione di programmi in contemporanea. "La natura integrativa di tale regolamento può desumersi dalla presenza di disposizioni rese necessarie non dal rinvio operato dal legislatore, che nel caso manca, bensì dall'esigenza di rendere concretamente operanti alcune previsioni fissate in sede di normazione primaria" ([13]).

L'espressione dei pareri è stata preceduta da un intenso dibattito nelle competenti commissioni della Camera e del Senato. In quella sede sono state esaminate le disposizioni direttamente concernenti l'attività del Garante (problematica della rettifica), nonché il regolamento sui criteri di ripartizione delle somme stanziate per spese pubblicitarie da parte di amministrazioni ed enti di cui all'articolo 9 della legge n.223, e sul registro nazionale delle imprese radiotelevisive (rilascio della certificazione, ecc.).

In quella fase è intervenuta anche la Commissione di vigilanza sulla RAI, che ha dedicato numerose sedute all'argomento ed ha svolto molteplici audizioni; da tale dibattito è emersa sia la necessità di riorganizzare il servizio pubblico sia l'inadeguatezza della legge n. 223. Le audizioni del presidente dell'IRI e del presidente e del direttore generale della RAI hanno evidenziato la necessità di riorganizzare il servizio radiotelevisivo e, in questo quadro, è stato ascoltato anche il Garante, il quale ha trattato soprattutto il tema dei controlli sulla concessionaria pubblica che sono di natura interna (collegio sindacale) e di indirizzo e controllo da parte dell'IRI: il rilievo globale è stato che la pluralità e eterogeneità degli stessi rende scarsamente funzionale il loro espletamento.

Sulla materia sono state presentate anche molte interrogazioni, relative all'applicazione di norme e principi contenuti nella legge n. 223. Tale attività ispettiva può ricondursi a tre direttrici fondamentali: l'attuazione di prescrizioni tecniche contenute nella legge n. 223; la nor-

mativa relativa alle situazioni proprietarie e ai divieti di concentrazione; la rispondenza alle norme di garanzia. Il dibattito è stato molto ampio e, sin dal primo periodo di applicazione della legge n. 223, sono stati presentati anche alcuni progetti tendenti a modificare la disciplina del sistema radiotelevisivo.

Per quanto riguarda i regolamenti che ancora devono essere emanati, il Garante, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge n. 223, ha inviato il 31 gennaio 1991 al Ministro delle poste e telecomunicazioni la proposta di regolamentazione delle sponsorizzazioni dei programmi televisivi, per predisporre la quale si è avvalso di un gruppo di studio articolato in modo da rappresentare tutte le istanze. Tale gruppo, che è pervenuto ad una decisione finale unitaria, ha delineato i destinatari della legge, includendo oltre al settore radiotelevisivo anche quello radiofonico, e il limite di affollamento; ha interpretato la nozione di sponsorizzazione e di "attività principale"; ha definito le forme di finanziamento che non sono sponsorizzazioni.

La proposta presentata dal Garante è stata integralmente recepita dal ministro, che l'ha trasfusa nello schema di regolamento trasmesso il 23 febbraio 1991 al Consiglio di Stato per il prescritto parere; quest'ultimo ne ha condiviso l'impostazione di base ma ha apportato alcuni emendamenti al testo. Il regolamento è stato adottato con il decreto ministeriale 4 luglio 1991, n.439. Successivamente, a seguito della lettera del 3 novembre 1992 della Commissione CEE, la materia veniva nuovamente discussa in sede di esame del decreto legge n. 408, che ha recepito integralmente la normativa CEE ed ha demandato al Garante il compito di proporre un nuovo regolamento. Il ministro ha quindi sottoposto il nuovo regolamento al Consiglio di Stato, recependo la norma più discussa tra quelle contenute nella proposta del Garante, relativa alle telepromozioni.

L'articolo 36 della legge n. 223 prevedeva l'emanazione nel termine di 90 giorni del piano di assegnazione delle frequenze di un regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nella legge medesima, adottato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle poste e telecomunicazioni, sentiti il Consiglio superiore tecnico delle poste, il Garante e le competenti commissioni parlamentari.

Il Garante ha espresso il parere avvalendosi di appositi gruppi di lavoro costituiti presso l'Ufficio del Garante, ai quali è stato affidato il

compito di sviluppare le tematiche principali: pubblicità, rettifica, registro nazionale delle imprese radiotelevisive, funzioni dei comitati regionali. Tuttavia, il piano di assegnazione delle frequenze non è stato ancora emanato. Il decreto-legge n. 407 proroga infatti i termini per la prosecuzione dell'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito locale.

Poiché la legge 10 ottobre 1990, n. 287 in materia di tutela della concorrenza e del mercato riconosce espressamente al Garante la vigilanza sulle intese restrittive della libertà di concorrenza nel settore dell'informazione, l'Ufficio del Garante ha ritenuto di dover seguire con particolare attenzione le iniziative di regolamentazione proposte in materia, ai sensi dell'articolo 20 della citata legge n. 287, costituendo a tal fine un apposito gruppo di lavoro. Successivamente i rappresentanti dell'Ufficio del Garante sono intervenuti alla riunione del 9 gennaio 1991 indetta presso il Ministero dell'industria per l'esame conclusivo dello schema di regolamento prima della trasmissione al Consiglio di Stato. Da parte del Garante è stata più volte rilevata l'esigenza di una migliore definizione della normativa, poiché attualmente i due organi di garanzia esprimono i pareri e le decisioni partendo da presupposti diversi e cioè la tutela del mercato e la garanzia della libertà d'informazione.

d) Le proposte di modifica della legislazione di settore

Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ha in varie occasioni espresso l'opinione che la legislazione vigente in materia di telecomunicazioni dovesse essere riconsiderata in alcuni punti ed ha avanzato dei suggerimenti. ([14])

Una proposta di modifica riguarda la struttura dell'Ufficio del Garante, per il quale viene auspicata una diversa soluzione circa le modalità di provvista del personale, al fine di renderle omogenee a quelle previste per l'Autorità garante delle concorrenza e del mercato. Infatti l'intera dotazione del personale dell'Ufficio del Garante è composta di unità collocate fuori ruolo e ciò porta ad una struttura organizzativa precaria e provvisoria, giustificabile solo in una fase iniziale dell'attività. Va ricordato che il comando prevede l'assenso di tre soggetti (amministrazione cedente, amministrazione richiedente ed interessato) e che il venir meno di una solo delle tre volontà può vanificare il lavoro compiuto. Se non è in discussione il criterio fiduciario che porta alla richiesta, che deve essere correlato a quello di revoca, appare come un limite operativo la possibilità per l'amministrazione di pro-

venienza di chiedere la cessazione del comando, mentre per l'assenso dell'interessato entrano in gioco valutazioni attinenti alle aspettative ed alla carriera, che non sono certo positive in una situazione precaria (gli avanzamenti di carriera non dipendono dal Garante ma dall'amministrazione di provenienza). Poiché il Garante viene considerato dalla dottrina un organismo "amministrativo indipendente ad altro tasso di imparzialità", come l'Autorità per la tutela del mercato e della concorrenza, la Consob, l'ISVAP, risulta singolare che l'Ufficio del Garante debba discostarsi dal modello organizzativo del personale che è stato seguito per tali altre strutture similari.

Si rileva poi una difformità di trattamento delle imprese editoriali rispetto alle imprese radiotelevisive — difformità ancor più evidente se si pensa agli assetti societari — poiché al nuovo organo di garanzia sono state trasferite le funzioni già attribuite al Garante per l'editoria, senza innovare nulla nel comparto dell'editoria. Apparirebbe perciò opportuno un intervento del legislatore inteso a rendere omogenei i due corpi normativi ed ad adeguare, per tale aspetto specifico, il settore della stampa al sistema antitrust introdotto per la radiotelevisione.

La necessità di un raccordo con le altre autorità amministrative indipendenti è emersa in occasione dell'approvazione della normativa emanata in esecuzione della direttiva europea 84/450 (regolamento n.74 del 1992), in materia di pubblicità ingannevole, che coinvolge tutti i mezzi vettori di pubblicità. Di tale problema il Garante si è fatto portatore in sede di audizione svolta il 28 novembre 1991 dinanzi alla Commissione industria del Senato, nel corso della quale ha sottolineato che mentre la direttiva europea appare inequivocabilmente motivata da esigenze di tutela dei consumatori e della concorrenza, le norme di attuazione sembrano ispirate a profili di garanzia più articolati. Pertanto, pur riconoscendo il ruolo primario dell'Autorità antitrust, rilevava che i mezzi di diffusione editoriale e radiotelevisiva costituiscono un rilevante e preferenziale veicolo di diffusione dei messaggi pubblicitari. Auspicava quindi una ripartizione di competenze analoga a quella vigente nel Regno Unito, ove l'organo di tutela della concorrenza svolge funzioni istruttorie di carattere generale, mentre sono riservate all'autorità di vigilanza per il settore le funzioni di tutela in materia di pubblicità trasmessa con quel mezzo.

4 — *Le nuove attribuzioni del Garante*

a) Il decreto legislativo n.74 del 1992

In attuazione della direttiva CEE n.84/450 è stato emanato il decre-

to legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, in base alla legge delega n. 428 del 1990, che pone una disciplina di carattere generale in materia di pubblicità ingannevole, il cui controllo era prima svolto da organismi di autodisciplina.

In base a questo decreto, è assegnato al Garante un ruolo di controllo su tutti i mezzi vettori di pubblicità. Tale ruolo viene assegnato a tutela di parametri non solo economici ma anche sociali e morali. In particolare, è previsto che il Garante renda pareri all'Autorità per la concorrenza ed il mercato, al quale è attribuita la tutela di carattere amministrativo ([15]).

b) La legge di disciplina della campagna elettorale

La legge 25 marzo 1993, n. 81, di disciplina delle elezioni amministrative, stabilisce all'articolo 28, comma 1, che "I modi, i tempi e gli spazi di accesso... sono disciplinati dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nonché dai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi secondo le rispettive competenze"; il comma 4 stabilisce inoltre che "In caso di inosservanza delle norme di cui al presente articolo, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria applica le sanzioni previste dall'articolo 31, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 6 agosto 1990, n. 223". Poiché il citato articolo 28 non chiarisce bene quali siano i rapporti tra la disciplina da emanarsi a cura del Garante e quella di competenza della Commissione parlamentare e poiché la legge n. 223 non garantisce la parità di trattamento dei candidati nelle trasmissioni televisive in periodi elettorali, appare evidente l'importanza del regolamento che il Garante ha emanato il 23 aprile 1993 (Disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di propaganda elettorale per le elezioni del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) composto di 12 articoli; successivamente, in data 7 ottobre 1993, è stato emanato un provvedimento dello stesso tenore del precedente, salvo l'articolo relativo all'ipotesi di ballottaggi.

Nell'aprile di quest'anno è iniziato al Senato l'esame della proposta di legge recante "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica", tendente a regolamentare il diritto di accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali, per garantire a tutti i candidati parità di accesso, secondo le disposizioni dettate dal Garante con il provvedimento prima citato, al quale deve essere data comunicazione della trasmissioni e di programmi elettorali; le sanzioni proposte sono quelle di cui alla legge n 223 del 1991 ([16]).

Accogliendo i suggerimenti del Garante sull'esigenza di un recupero di credibilità della politica e quindi sulla necessità di mutare i modelli di comunicazione, viene affidato "un ruolo particolare per quel che concerne le emittenti private ed i giornali .. al Garante " per il rispetto delle regole di corretta informazione e di effettivo pluralismo democratico.

La già citata proposta di legge Fracanzani ed altri, di riforma del sistema radiotelevisivo, propone all'articolo 9 di affidare al Garante il compito di definire le regole alle quali debbono attenersi tutti coloro che esercitano attività di diffusione radiotelevisiva nonché le regole che garantiscono la parità di trattamento durante le campagne elettorali e le relative tariffe.

c) La tenuta del registro delle opere cinematografiche

La necessità di affidare questo compito ad una *authority* è emersa di recente, sempre in sede di Commissione VII, nel corso dell'esame della legge recante interventi in favore del cinema. In quell'occasione il relatore, Vincenzo Viti, rilevava come la necessità di tale aggiornamento apparisse necessaria "per rendere più agevole il meccanismo, più articolato il giudizio e più rappresentativa la commissione deputata al controllo della qualità morale dei film,(...) sottratta al monopolio dei giuristi e allargata a competenze interdisciplinari". A seguito di un emendamento presentato da alcuni deputati del gruppo del MSI-destra nazionale, è stato poi stabilito che tale forma di controllo dovesse essere demandata all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Questa scelta è stata criticata da chi riteneva che tutto il settore dell'informazione dovesse rispondere ad uno stesso organo.

d) La legislazione antitrust

La legge n. 287 del 1990 pone norme d'ordine generale a tutela della concorrenza e del mercato e al capo IV, recante disposizioni speciali, in particolare con l'articolo 20, comma 1, demanda al Garante l'applicazione della normativa introdotta dagli articoli 2 (intese restrittive della libertà di concorrenza), 3 (abusi di posizione dominante), 4 (concessione di deroghe) e 6 (operazioni concentrative), pur non derogando alle apposite disposizioni che regolano questi settori; nello svolgimento di tali attività il Garante deve sentire il parere dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Si tratta di un intervento che non si sostituisce bensì si aggiunge, nei casi di imprese operanti in più

settori, a quello già previsto in materia di libertà di concorrenza e di tutela del mercato. Di conseguenza, le ipotesi di concentrazione editoriale e radiotelevisiva possono essere individuate sia in base all'articolo 4 della legge n. 416 del 1981 e agli articoli 1 e 3 della legge n. 67 del 1987, sia in base alle disposizioni della legge n.287.

Il Garante deve pertanto procedere ad un coordinamento delle varie norme tenendo conto dei principi ispiratori delle medesime, che sono da un lato la tutela della libertà di informazione e dall'altro la tutela della logica di mercato. Da parte del Garante è stato però rilevato che nel comparto della radiodiffusione e dell'editoria manca una configurazione in termini generali di impresa operante nel settore.

5 — *Considerazioni conclusive*

Sabino Cassese ha scritto: "dall'esame delle vicende organizzative dell'amministrazione italiana dall'inizio del secolo sino al nostro tempo, risulta evidente che (...) all'assunzione di nuovi compiti ha sempre corrisposto un mutamento dell'organizzazione, nell'intento di adeguarla alla cura delle ulteriori esigenze manifestate. Ciò spiega perché, di fronte all'affermazione di interessi particolari quali sono quelli (...) dell'informazione e delle comunicazioni, sia stato necessario ricorrere ad un nuovo modello organizzativo che risultasse maggiormente idoneo, perlomeno rispetto a quelli esistenti, ad assicurarne la piena tutela" ([17]).

Con l'evolversi dei confini della nozione di "pubblico interesse", attività di particolare rilevanza socio-economica ([18]) o che ineriscono a diritti costituzionalmente tutelati, sono state inserite in una cornice legislativa che le sottraeva sia alla filosofia del mercato come unica regola, sia ad una troppo stringente dipendenza dal potere politico e burocratico, attribuendo la vigilanza in queste materie ad autorità terze e neutrali rispetto agli interessi in gioco.

In Italia la diffusione del modello di autorità amministrativa indipendente è stata minore e più lenta rispetto ad altre realtà. Negli anni ottanta, tuttavia, abbiamo assistito all'istituzione del Garante per l'editoria (1981), dell'ISVAP (1982), della Consob (1985); queste autorità amministrative indipendenti si sono aggiunte alla figura, già esistente a livello regionale, del difensore civico (1971) e, sia pure con notevoli differenze, alla Banca d'Italia.

La dottrina ritiene che le garanzie d'ordine politico, giurisdizionale

e amministrativo poste a tutela dell'indipendenza di tali autorità siano adeguate e comunque tali da evitare qualunque rischio di squilibrio tra i poteri costituzionali conseguente alla sottrazione di un settore dell'amministrazione alla tradizionale dialettica Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione.

Le garanzie d'ordine politico si sostanziano essenzialmente nella procedura di nomina (controllo preventivo) e nella previsione di esame delle relazioni da parte del Parlamento. In caso di comportamento giudicato inadempiente ovvero di non intervento nei casi dovuti si potrebbe ipotizzare un'iniziativa, eventualmente assunta da entrambe le Camere, attraverso una mozione con cui invitare il Governo a rimuovere il Garante. L'eventualità di una revoca può essere considerata come rientrante nella potestà generale del *contrarius actus*, e l'atto dovrebbe essere assunto dal Presidente della Repubblica con le stesse modalità richieste per la nomina; quindi dovrebbero essere sentiti anche i proponenti e cioè i Presidenti delle Camere. In ultima istanza, si potrebbe pensare all'abrogazione della norma istitutiva dell'autorità stessa.

In secondo luogo, poiché gli atti del Garante trovano la propria fonte nella legge, contro di essi sono esperibili i comuni rimedi dinanzi al giudice amministrativo, che potrà annullarli per incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge; il giudice ordinario potrà, ove ricorrano i presupposti, annullare gli atti sanzionatori.

Dal punto di vista amministrativo, infine, va ribadito che le autorità amministrative indipendenti sono state dotate di quell'autonomia organizzatoria, di organico, finanziaria e contabile, che ben può garantire l'indipendenza e l'autonomia di azione e di giudizio.

L'esperienza di più di dieci anni nel settore dell'editoria e di tre in quello delle comunicazioni e dell'informazione è infatti positiva. Il mancato perseguimento di tutti gli obiettivi che il legislatore si proponeva è dai più imputata alle difficoltà interpretative della legge ed ai piccoli espedienti adottati dalle aziende editoriali per sfuggire alle norme. Il comportamento del Garante è stato generalmente giudicato corretto, avendo egli dimostrato di rispondere alle esigenze e alle ragioni per cui gli era stata accordata fiducia: il che è dimostrato sia dal progressivo rafforzamento dei suoi compiti, sia dalla tendenza ad aggiungerne di nuovi ([20]). In particolare, l'esperienza ha fatto superare le perplessità che, in sede di emanazione della legge n. 223, erano state avanzate rispetto alla scelta di istituire un organo monocratico.

Difficile appare ancora una valutazione d'ordine generale sul rapporto tra Parlamento ed autorità amministrative indipendenti. Nella nostra forma di Governo, un organismo con funzioni amministrative non direttamente dipendente dal Governo può introdurre forme di "deresponsabilizzazione" dell'Esecutivo e di affievolimento dei poteri parlamentari ispettivi e di controllo. D'altra parte, come si è già notato, un intervento incisivo e puntuale del Parlamento è sancito dalle procedure di nomina e con la previsione di esame delle relazioni da parte delle Camere.

La partita si giocherà quindi sulle concrete modalità di attuazione dell'intervento parlamentare: se l'esame delle relazioni diventerà nella pratica parlamentare un momento importante, qualificante l'attività di controllo politico delle Camere, il sistema costituzionale risulterà arricchito di una nuova forma di garanzia; se, viceversa non si riuscirà pienamente a cogliere la nuova "occasione", si può correre il rischio di aver attenuato senza corrispettivo la portata delle forme ordinarie di controllo parlamentare sull'attività amministrativa.

Note

(1) SANTANIELLO G., «Figura, competenze e attività del garante per la radiodiffusione e l'editoria», in *Informazione e comunicazione*, 1990).

(2) In tal senso erano alcune delle proposte di legge, quali la Aniasi n. 3710 e la Scotti n. 4382; in entrambi i casi si prevedeva la costituzione di una commissione con funzioni consultive ed ausiliarie i cui membri fossero nominati dal Garante. In altre proposte di legge (Veltroni ed altri n. 2754 e Bassanini ed altri n. 2751) veniva prospettata l'istituzione di un organismo collegiale di garanzia su modello della CONSOB, cui affidare una funzione di governo.

(3) SANTANIELLO G., *op. cit.*

(4) FRANCHINI C., «Le autorità amministrative indipendenti», *Rivista trim. pubbl.* 1988,549.

(5) FRANCHINI C., *op.cit.*

(6) CORASANITI A., commento all'articolo 6, in *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, n.35/1991.

(7) CORASANITI A., *op. cit.*

(8) Il Conseil Superieur de l'audiovisuelle in Francia dura in carica sei anni e la Federal Communications Commission negli USA cinque anni.

(9) FRANCHINI C., *op.cit.*

(10) Tralasciando l'esame delle relazioni inviate fino al 1990, sull'assetto del settore dell'editoria, appare utile vedere come si configurano quelle presentate dopo l'approvazione della legge n.223, relative all'attività svolta dal garante.

La prima, al 31 marzo 1991, era composta di tre capitoli: attività svolta dal Garante; stato di attuazione della legge n.223 del 1990; prospettive di operatori radiotelevisivi e di associazioni. In generale, il Garante in essa esprime alcuni indirizzi da seguire nel percorso che ancora resta da compiere, tra cui "l'esigenza di segnare, sia in sede di mappa delle frequenze, sia di rilascio delle concessioni, una linea di equilibrio fra l'emittenza nazionale e quella locale, in modo che questa non risulti svantaggiata... l'emittenza minore va riguardata come un argine efficace ai fini della protezione dai rischi di oligopolio dell'informazione. Anzi, la tutela del policentrismo informativo non si realizza soltanto con misure in negativo (val a dire la fissazione di vincoli, di tetti, di limiti alle tirature dei giornali e ai numeri delle reti) ma anche con misure in positivo, quali l'incremento delle imprese di medie e picco-

le dimensioni": Riafferma poi il principio che la vitalità del sistema, inteso nella sua complessità e nei suoi "rapporti di interlocuzione e di risonanza con il cinema, con l'editoria libraria, con il giornalismo della carta stampata, con l'industria elettronica, con i centri di tecnologia e con le sedi ufficialmente delegate alla produzione del sapere", consentirà l'inserimento in maniera adeguata nella dinamiche europee.

La relazione illustra l'attività svolta dal garante, delineando le funzioni ad esso attribuite e trattando dell'organizzazione degli uffici. Tra le funzioni, quella che interessa in particolare in questa sede è la funzione di proposta in materia di regolamenti che il Governo deve emanare. Di questi si tratterà in seguito.

Nella relazione per il 1992, dopo aver delineato il quadro normativo in correlazione con la prospettiva europea, il Garante tratta dell'attività svolta. In particolare, illustra i dati relativi alla tenuta del registro nazionale della stampa e del registro nazionale delle imprese radiotelevisive, nonché i bilanci dei concessionari (privati e pubblici). Viene compiuto anche un resoconto dell'attività svolta nel settore della pubblicità, attraverso la vigilanza sulla pubblicità televisiva e radiofonica ed in occasione del parere espresso per l'emanazione del regolamento sulla pubblicità dei prodotti del tabacco, delle bevande alcoliche e sui criteri di diffusione pubblicitaria a tutela dei minori. Il Garante ricorda anche il parere espresso sul decreto legislativo n.74 del 1992 ed i procedimenti avviati in materia di limiti di affollamento pubblicitario, di tutela dei minori, di rettifica e, in particolare, in relazione alla vicenda Mondadori-Espresso e Fininvest Ame-Finanziaria.

Affrontando poi il tema dei soggetti istituzionali e dell'attuazione della legge n.223 (parte seconda della Relazione), il Garante dà conto dei pareri espressi dagli organi preposti. Infine, nella parte terza, avanza una proposta, ai sensi dell'articolo 8, comma 17, della legge n.223, relativamente al canone e alle altre fonti di finanziamento, con riferimento alle problematiche del tetto monetario e degli indici di affollamento.

Nella relazione al 31 marzo 1993 il Garante dà conto dell'attuazione della legge n.223 ed illustra i regolamenti emanati e gli atti compiuti in via amministrativa per la predisposizione del piano nazionale delle radiofrequenze. Dopo aver delineato un quadro della normativa a livello comunitario,, fornisce i dati relativi al registro nazionale delle imprese televisive, e quelli concernenti i bilanci. La terza parte della relazione è quindi dedicata all'attività normativa, di pianificazione e provvedimentale di integrazione ed attuazione del sistema radiotelevisivo. Infine, la parte quarta tratta dei problemi del settore radiotelevisivo e dei rapporti del Garante con il Parlamento (audizioni).

([11]) *Audizione del 15 luglio 1992 presso la Commissione cultura della Camera.* Oggetto dell'audizione è stata la ricognizione degli adempimenti attuativi della legge n.223 del 1990. Nel corso di tale audizione è stato fatto riferimento all'avvenuta emanazione del decreto legislativo n.73 del 1991, in attuazione della delega contenuta all'articolo 29 della legge n.223, relativo alle trasmissioni via cavo; è stato considerato l'iter di emanazione del regolamento di attuazione della legge medesima; è stato illustrato il regolamento sulle sponsorizzazioni, quello in materia di pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco, delle bevande alcoliche e della tutela dei minori, nonché il decreto legislativo n.74 del 1991 sulla pubblicità ingannevole; sono stati

infine illustrati i regolamenti concernenti l'organizzazione dell'ufficio del Garante e del Consiglio consultivo degli utenti. È stato dato rilievo anche agli adempimenti concernenti la fase organizzativa del registro nazionale delle imprese radiotelevisive ed infine è stato affrontato il tema dell'integrazione della normativa attraverso la regolamentazione di due "spazi vuoti", cioè quella dei new media e la riforma della RAI.

Audizione del 17 settembre 1992 presso la Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato. È stato percorso l'iter attuativo della legge n. 223, facendo risaltare il nodo problematico delle concessioni per le *pay-tv.* Particolare rilievo è stato dato alle prospettive di riforma della RAI ed è stata delineata l'esigenza di mantenere entrambe le fonti di entrata (canone e pubblicità).

Audizione del 3 novembre 1992 presso la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza del servizio radiotelevisivo. Tema di tale audizione è stata la serie di problematiche connesse all'indilazionabile necessità di procedere ad una riforma dei profili strutturali e gestionali della società concessionaria del servizio pubblico.

Audizione del 2 dicembre 1992 presso la Commissione cultura della Camera. L'audizione ha avuto ad oggetto il contenuto dei decreti-legge nn. 407 e 408 del 1992, in quel momento in fase di conversione.

Audizione del 9 marzo 1993 presso la Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato e audizione del 10 marzo 1993 presso la Commissione cultura della Camera. In tali occasioni il Garante ha tracciato un profilo dello sviluppo delle *pay-tv* nei vari paesi.

Audizione del 13 maggio 1993 presso la Commissione cultura della Camera Tale audizione è stata svolta per acquisire dati in ordine alla proposta di regolamentazione delle sponsorizzazioni. È interessante rilevare che il Garante, in quell'occasione, ha avuto modo di chiarire che per la sua proposta di regolamentazione non ha usato alcun potere discrezionale, avendo in realtà ripreso il chiaro dettato dei commi 9-bis e 9- ter dell'articolo 8 della legge n.223 del 1990, introdotti dalla legge n.483 del 1992.

Audizione del 30 settembre 1993 presso la Commissione cultura della Camera. L'incontro tendeva ad acquisire il parere del Garante in merito all'eventuale abrogazione o modifica della disciplina relativa all'Ordine dei giornalisti. Questi, dopo aver fornito alla Commissione un ampio quadro delle discipline vigenti in altri paesi e aver sciolto in senso positivo il nodo relativo alla compatibilità dell'Ordine con determinati precetti della Costituzione, esprime la sua opinione: mancando nel nostro paese una sufficiente rete di autodisciplina e di autoregolamentazione non è opportuno e prudente demolire *in toto* l'organizzazione ordinistica e lasciare il campo totalmente privo di una sovrastruttura".

(12) cfr. CARETTI P., *Commento all'articolo 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223,* Milano, 1990.

(13) *Relazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria al Parlamento al 31 marzo 1992.*

(14) Ad esempio, per formulare la contestazione in caso di trasmissione di film pornografici tale da configurare l'ipotesi di violazione del comma 10 dell'articolo 15

della legge n.223, non è stabilito quale sia la procedura da seguire. Nella relazione il Garante rileva che "Più in particolare occorrerebbe chiarire se siano applicabili all'ipotesi in esame, contemplata all'articolo 31, comma 3, della legge n.223 del 1990, le procedure previste dalla legge 24 novembre 1981, n.689: il comma 4 del citato articolo 31 rinvia espressamente alla procedura di cui alla legge n.689 del 1981, per la sola violazione delle norme contenute nel comma 1...Inoltre, occorre approfondire il rapporto tra la previsione di cui all'articolo 31... e quella contenuta nell'articolo 15, comma 12, della stessa legge che concerne le sanzioni per l'autorità giudiziaria in caso di trasmissione di film vietati ai minori di anni 18 o di film ai quali sia stato vietato il nulla osta per la proiezione...Per una stessa violazione si prevede l'applicazione di due diverse norme, rendendo assai difficile e problematica l'azione di chi deve intervenire".

([15]) Il Garante ha avuto modo di rendere solo un parere all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, in relazione ad un esposto da parte di Publitalia 80 per un caso di pubblicità surrettizia.

([16]) Alla Camera tale proposta di legge è stata abbinata ad altre otto proposte di legge, vertenti su materia analoga e il progetto di legge è tornato all'esame dell'Assemblea del Senato (A.S. 130-bisB). La figura del Garante viene chiamata in causa con riferimento al controllo degli spazi elettorali dedicati alla propaganda ed alla Camera il relatore D'Andrea, in sede di discussione generale, rilevava che le proposte di legge riguardavano materia stralciata dalla riforma elettorale del Senato (ora legge 4 agosto 1993, n.276), il cui esame era stato rinviato appunto per verificare la possibilità "di pervenire ad un organico ed unitario disegno riguardante tutti i tipi ed i livelli di consultazione elettorale, così come era stato suggerito dal Garante per l'editoria". Ricordava poi che, dopo lo svolgimento del turno elettorale di giugno erano state poste "in luce le connessioni e le problematiche che si sono conseguentemente aperte tra la disciplina legislativa e l'applicazione affidata, soprattutto per quel che riguarda il mondo dell'emittenza privata e la stampa, al garante per l'editoria". L'articolo 1, comma 1, del progetto di legge n.2871, già approvato dal Senato ed a questo nuovamente trasmesso dopo le modifiche apportate dalla Camera, stabilisce che :"i concessionari e i titolari di autorizzazioni esercenti attività di diffusione radiotelevisiva che intendano trasmettere a qualsiasi titolo programmi elettorali, devono darne comunicazione al garante per la radiodiffusione e l'editoria e e devono garantire che a tali programmi accedano i gruppi di candidati e candidate e le liste in condizioni di parità, secondo le modalità stabilite dal Garante stesso, dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nonché dai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi secondo le rispettive competenze". L'articolo 4: "In caso di inosservanza delle norme di cui agli articoli 1 e 2, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria applica le sanzioni previste dall'articolo 31, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 6 agosto 1990, n.223.

([17]) Vedi l'analisi storica svolta da S.CASSESE, «I caratteri e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana» , in *Quad. cost.*, 1987

([18]) FRANCHINI C., *op. cit.*

([19]) Lo stesso Garante, nella relazione sullo stato dell'editoria al 31 novembre 1988, afferma che: "Il timore di concentrare troppi e diversi poteri in un'istituzione del genere, ove si fosse voluto seguire il modello statunitense, non sembra fondato, soprattutto se giustificato con una presunta incompatibilità di tale modello con i principi del nostro sistema giuridico ispirato fondamentalmente ai canoni della separazione dei poteri"; in proposito è stato anche rilevato che "L'attribuzione di poteri di differente natura (di regolamento, di gestione e di risoluzione di conflitti) ad un unico organismo non dovrebbe produrre effetti dirompenti nell'ordinamento italiano" (P.VOCI, *op.cit*).

([20]) In merito al decreto sulle sponsorizzazioni — la legge affidava al Garante la proposta di regolamento — sono sorte alcune polemiche ed il Garante è stato accusato di aver scelto una parte e di mancare di obiettività. In particolare critiche sono giunte da parte della Fininvest e di alcune televisioni private; l'interpretazione del Garante, al quale era stato dato ampio mandato, è discutibile come tutte le scelte, soprattutto in una materia così difficile da interpretare, ma il Governo ha recepito la proposta stessa. Ci si può domandare cosa sarebbe accaduto se tale proposta non fosse stata recepita, se cioè si fosse creata una condizione di non fiducia tra Garante, Governo e Parlamento.

Bibliografia

CAMERA DEI DEPUTATI, *Il sistema dell'informazione in Italia- Indagine conoscitiva della Commissione cultura e documentazione allegata*, 1989.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano* , Bologna, 1983

CESSA C., «Commento al regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio del Garante dell'editoria», in *Vita italiana, Istituzioni e comunicazione*, 1982.

CESSA C. VOTANO G, «Il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria: problemi e prospettive», in *Nomos*, n.3/1988.

CORASANITI A., «Commento all'articolo 6», in *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991.

DE SIERVO U.,«Parlamento, Governo e Garante nell'applicazione della legge sul-

l'editoria», in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione 1985,* a cura di BARILE P. E ZACCARIA R., Padova, 1986.

FRANCHINI C., «Le autorità amministrative indipendenti», in *Riv. trim dir. pubbl.,* 1988.

GRASSI S., «Informazione (libertà di)», in *Nss.dig. it.. Appendice, vol. IV.*

LONGOBARDI N., «Le Amministrazioni indipendenti», in *Studi in onore di M. Nigro,* Milano, 1989.

MASSERA A., «"Autonomia" e "indipendenza" dell'amministrazione dello Stato», in *Scritti in onore di M.S. Giannini* , Milano, 1988.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale,* Padova, 1992.

Cfr. le *Relazioni annuali al Parlamento per la radiodiffusione* e le *Relazioni al Parlamento sullo stato dell'editoria* presentate dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Scheda di sintesi predisposta dall'Ufficio del garante *Organizzazione dell'Ufficio del garante per la radiodiffusione e l'editoria.*

ZANAROLI. F «Aspetti del ruolo istituzionale del Garante per l'editoria», in *Dir. Soc.,* 1987.

Giuliana Carducci

Le commissioni parlamentari di inchiesta e l'autorità giudiziaria: profili di un parallelismo

1 — Cenni storici; 2 — Natura e fini del potere di inchiesta; 3 — I poteri "giudiziari" e le limitazioni delle commissioni parlamentari di inchiesta: il cosiddetto parallelismo; 4 — Conclusioni.

1 — *Cenni storici*

Lo Statuto del 1848 non prevedeva alcuna norma specifica in materia di inchieste parlamentari. Ciò nonostante il Parlamento, avvalendosi della prerogativa ad esso attribuita dall'articolo 61 della Carta albertina — in base al quale "Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo d'un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni" — svolse fin dai primi anni di attività una serie di inchieste, a tal fine ricorrendo a provvedimenti specifici o all'attivazione di strumenti procedimentali, giungendo ad utilizzare anche l'ordine del giorno. L'esigenza di disciplinare in modo stabile e compiuto tutta la materia ebbe una delle sue prime manifestazioni formali nella tornata del 10 giugno 1863, quando il Ministro di grazia, giustizia e culti Pisanelli presentò un progetto di legge volto a dettare disposizioni di carattere generale sulle inchieste parlamentari, all'"unico scopo d'assicurare alle Commissioni di inchiesta tutti quei mezzi che sono necessari al compimento del loro mandato. È senza dubbio necessario assicurare alle Commissioni di inchiesta i poteri per costringere i testimoni, per ordinare perizie, tutelare la loro dignità, garentire con sanzioni penali le prescrizioni corrispondenti ed indicare i magistrati competenti a pronunziarle" (1).

Fallito il tentativo di regolamentazione organica a causa dell' opposizione del Senato, si procedette ricorrendo di volta in volta all'emanazione di leggi che, nel disporre l'inchiesta, determinavano anche i poteri di cui le commissioni avrebbero potuto avvalersi. Invero, la pre-

ferenza accordata allo strumento legislativo si contrapponeva all'orientamento di chi considerava invece preferibile il ricorso alla norma regolamentare. Ne scaturì un forte contrasto di opinioni, risoltosi — almeno per quanto riguardava la Camera dei deputati — a favore della norma regolamentare con l'approvazione, avvenuta nel 1868, di tre articoli inseriti sotto il capo XII del Regolamento, denominato appunto "Delle inchieste parlamentari" (corrispondenti agli articoli 140, 141 e 142 dell'attuale Regolamento della Camera dei deputati).

Se il tentativo di disciplina organica della materia sembrava avviato a conseguire risultati apprezzabili, le prime sperimentazioni parlamentari dell'attività di inchiesta posero subito in luce una serie di problemi riguardanti l'ambito ed i limiti entro i quali tale attività avrebbe potuto svolgersi. A questo proposito merita senz'altro un cenno la vicenda delle Commissioni di inchiesta sulle banche e sul "piego" Giolitti, la cui istituzione fu chiesta nella tornata del 20 marzo 1893 in seguito alla presentazione, da parte del Presidente del Consiglio Giolitti, della relazione della commissione governativa sulle ispezioni straordinarie presso gli Istituti di emissione e di un documento contenente "lo sviluppo delle cifre indicate nella relazione, mediante elenchi nominativi di tutte le sofferenze degli Istituti di emissione". Si trattava del cosiddetto plico Giolitti del quale il Presidente del Consiglio invitava la Camera a comprendere "la natura molto riservata, poiché ci sono nomi di privati che hanno il diritto di non essere messi in pubblico. Per questa ragione pregherei la Camera di voler deliberare che una commissione di cinque dei suoi membri sia incaricata di esaminare questi elenchi che io consegno alla Presidenza della Camera".

Alla proposta di istituzione di un'apposita Commissione sulle condizioni degli istituti bancari, seguì un ampio ed infervorato dibattito sui poteri da attribuire alla stessa, al termine del quale fu approvato un ordine del giorno presentato dal deputato Guicciardini, con cui si deliberava la nomina di una Commissione di sette membri "per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini che creda necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria".

Il richiamo — sia pure sintetico — alle vicende che accompagnarono la costituzione delle commissioni di inchiesta del 1893 fa fede della rilevanza da sempre rivestita dalla questione dei poteri da riconoscere alle commissioni di inchiesta in rapporto all'autorità giudiziaria; poteri che, pur dovendo essere "amplissimi" al fine di garantire i mezzi

per lo svolgimento del mandato assegnato, non dovevano sconfinare in quelli "dell'istruzione penale che cerca il reato ed i rei". Ciò in quanto "Al magistrato spetta di punire; a noi di bollare col marchio del disonore tutti gli indelicati che disonorano il Parlamento, e che lo fanno comparire peggiore di quello che in realtà sia" (2). Si innescava così l'annosa questione del parallelismo tra i poteri delle commissioni parlamentari e quelli dell'autorità giudiziaria in materia di inchieste che, pur avendo subito l'evoluzione e l'arricchimento connessi ad un dibattito più che decennale, è ancora oggi al centro dell'attenzione.

2 — *Natura e fini del potere di inchiesta*

In termini generici si intende per inchiesta l'attività o l'insieme di attività (esercitate avvalendosi di strumenti quali le audizioni, i sopralluoghi, la raccolta di atti e di documenti e lo svolgimento di indagini) finalizzate all'acquisizione di dati, notizie, informazioni, relazioni od altri elementi in ordine a situazioni, eventi o persone, al verificarsi di determinate circostanze oppure con riferimento all'insorgere della necessità di assumere elementi di conoscenza o di valutazione più completi di quelli già acquisiti dalle Camere (o da una sola di esse). Per quanto attiene più specificamente all'ambito parlamentare, l'esercizio del potere di inchiesta è disciplinato dall'articolo 82 della Costituzione, secondo il quale "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria".

Nonostante la specifica disposizione costituzionale, la dottrina tradizionale (3) ha continuato a ritenere che il potere di inchiesta sia implicito (o connaturato alle Camere) e strumentale rispetto alle funzioni istituzionali delle Assemblee parlamentari, attribuendo alla previsione ex articolo 82 la funzione di "facoltizzare" l'uso del potere medesimo. Corollario di tale teoria è che l'inchiesta costituisce il mezzo per esplicare un'attività conoscitiva propedeutica e strumentale all'esercizio delle funzioni istituzionali. Si tratta, in sostanza, dello strumento che le Camere attivano affinché, dopo una ricognizione approfondita, si possano predisporre nuove leggi o verificare l'applica-

zione di quelle vigenti dal punto di vista normativo (cosiddette inchieste legislative), oppure accertare responsabilità politiche o connesse alla gestione della cosa pubblica (cosiddette inchieste politiche o di controllo), anche se accade di frequente che l'attività conoscitiva si intersechi con l'esercizio della funzione di controllo.

Successivamente, la configurazione sopra descritta è stata oggetto di rivisitazione da parte di alcuni autori che hanno considerato il potere di inchiesta strumentale non a tutte le funzioni parlamentari, bensì a quella di "garanzia costituzionale" posta a difesa della sovranità del popolo, per impedire un esercizio illegale dei pubblici poteri ([4]). Altri studiosi della materia hanno invece ricondotto tale potere all'attività di indirizzo politico, con il risultato di avviare il superamento della tesi della strumentalità secondo il concetto tradizionale ([5]). Peraltro, come è stato sottolineato ([6]), l'aver ammesso il fondamento del potere di inchiesta in una potestà implicita del Parlamento, avrebbe significato "declassificare le norme costituzionali o di legge ordinaria che lo prevedono a regole dell'esercizio del potere medesimo" mentre, al contrario, il precetto costituzionale è da considerarsi costitutivo di un potere di maggiore profondità e latitudine.

Vi è d'altronde chi ha osservato che in un sistema costituzionale rigido qual è il nostro, dove i poteri delle Camere sono statuiti positivamente, il potere di inchiesta che si rivolge all'esterno dell'organo preposto al suo esercizio non può che scaturire dalla norma costituzionale che, sola, può legittimarlo ([7]).

La stessa lettera dell'articolo 82 della Costituzione, che individua l'oggetto dell'inchiesta con la locuzione "materie di pubblico interesse", non apparirebbe idonea — così è stato affermato dalla dottrina — a definire un'attività circoscritta entro i limiti della strumentalità alle altre funzioni parlamentari. Tale locuzione, infatti, viene considerata più ampia rispetto all'ambito della responsabilità politica del Governo, che soggiace alla funzione di controllo del Parlamento, potendo le inchieste riguardare argomenti ad essa estranei o materie non rientranti nelle competenze specifiche delle Camere.

Da tali argomentazioni muove, da ultimo, la tesi che configura l'autonomia funzionale del potere di inchiesta — individuata anche come funzione di conoscenza ([8]) — che non trascura di valutare la particolarità, l'ampiezza e la forza degli strumenti messi a disposizione dell'articolo 82, che qualificano l'inchiesta rispetto all'attività puramente conoscitiva, strumentale alle funzioni legislative o di controllo ([9]).

Emerge chiaramente da questi pur rapidi cenni dei diversi orientamenti dottrinali, come non si sia ancora affermato un indirizzo unitario in ordine alla natura del potere di inchiesta che, unitamente agli strumenti di esplicazione ed all'ambito di operatività concesso, costituisce tuttora un tema dibattuto.

Quanto all'organo legittimato a condurre l'inchiesta, non v'è dubbio che a norma dell'articolo 82, secondo comma, della Costituzione, deve trattarsi di una Commissione appositamente costituita. Com'è stato chiaramente messo in luce dalla sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 22 ottobre 1975, la Commissione, sostituendo necessariamente il plenum delle Camere, si configura "come le Camere stesse nell'atto di procedere all'inchiesta", senza che vi sia delegazione dell'esercizio di un potere ad un soggetto o ad un organo diverso, in quanto l'esercizio medesimo è e resta delle Camere che solo per fini pratici non agiscono nell'ordinaria composizione, ma in una più ristretta. Un potere dunque che è "istituzionalmente riferibile alle Assemblee legislative che, sole, ne hanno la titolarità e che, esclusivamente con propri componenti, possono esercitarlo" ([10]).

Il compito delle commissioni parlamentari di inchiesta si concretizza — lo si ribadisce — nella raccolta di dati e di elementi necessari all'esercizio delle funzioni delle Camere, allo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutte le informazioni utili affinché queste possano deliberare la propria linea di condotta. "L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere, muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche"; né potrebbe essere diversamente non potendosi dedicare all'accertamento di reati e responsabilità penali, perché in tal caso invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale ([11]). Al riguardo, giova ricordare che se nel corso dell'attività di indagine la Commissione parlamentare di inchiesta venisse a conoscenza di fatti costituenti reato, sarebbe tenuta — per espressa previsione normativa — a farne rapporto all'autorità giudiziaria.

Atteso che le commissioni parlamentari di inchiesta possono essere istituite con deliberazione monocamerale o bicamerale non legislativa oppure con provvedimento di legge, se si escludono le prime due legislature in cui il favore è andato all'atto monocamerale — sulla scorta anche di un'interpretazione accreditata — nella storia repubblicana il ricorso alla legge è risultato prevalente. La preferenza accordata a quest'ultima rispetto agli altri strumenti sarebbe legata a diversi fattori

quali la possibilità di enumerare e precisare i poteri delle commissioni, di provvedere agli aspetti finanziari, di evitare che si esaurisca l'efficacia della delibera istitutiva con la fine della legislatura e, non ultimo, di sottrarre alle singole Camere il potere di revocare l'inchiesta o di modificarne lo svolgimento. Non tutte le argomentazioni risultano condivisibili in base alla semplice constatazione che finora le leggi istitutive non hanno enumerato né precisato i poteri della commissione e che le stesse leggi istitutive contengono l'indicazione della durata.

Quanto poi ai profili inerenti all'attività, al funzionamento ed all'organizzazione, la legge istitutiva rinvia la disciplina ad un regolamento interno che di norma viene approvato prima dell'avvio dei lavori, ferma restando la possibilità di ricorrere alle disposizioni dei Regolamenti parlamentari in quanto applicabili.

3 — I poteri "giudiziari" e le limitazioni delle commissioni parlamentari di inchiesta: il cosiddetto parallelismo

Particolare attenzione merita la *vexata quaestio* della definizione dei poteri delle commissioni parlamentari di inchiesta. Si tratta, del resto, di una questione la cui importanza emerge ogni qual volta le commissioni di inchiesta debbano, nell'espletamento dell'attività, esercitare i poteri loro conferiti. Al riguardo, non può certo considerarsi esaustivo il dettato costituzionale in base al quale "La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria", che ha rappresentato l'oggetto di un acceso dibattito in sede dottrinale, al quale non hanno recato un valido contributo le indicazioni registratesi nella prassi. Infatti, i provvedimenti istitutivi di talune commissioni di inchiesta hanno riprodotto integralmente l'espressione costituzionale ex articolo 82, altri invece hanno fatto riferimento solo ai "poteri", non anche alle "limitazioni", inducendo a ritenere plausibile il conferimento di poteri superiori a quelli dell'autorità giudiziaria, circostanza — quest'ultima — che potrebbe configurare un'invasione nella sfera di attribuzioni di un organo diverso ([12]).

Per chiarire la portata della disposizione costituzionale, è necessario partire da una premessa fondamentale. Compito delle commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare" bensì di acquisire materiale affinché le Camere possano, con piena cognizione delle situazio-

ni di fatto, esercitare le funzioni ad esse riconosciute, atteso che "non si tende alla produzione, né le relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica", diversamente dall'attività giurisdizionale che si distingue quanto a natura, fini e risultato prodotto ([13]).

Ai fini dello svolgimento dell'inchiesta le commissioni usufruiscono di mezzi e strumenti riconducibili a quelli dell'autorità giudiziaria — utilizzando perciò "gli stessi poteri" ed incontrando "le stesse limitazioni" di cui al secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione — allo scopo di superare anche coercitivamente, qualora si rendesse indispensabile, "gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare" ([14]). Va sottolineato però che l'identità dei mezzi che la Carta costituzionale riconosce non è vincolante per la Commissione di inchiesta che, al contrario, è libera di adottare strumenti differenti di azione, più agili e privi di formalismi giuridici, potendosi avvalere — per esempio — della collaborazione di chiunque (sia esso pubblico ufficiale o autorità) ovvero del contributo di studiosi oppure della consultazione di giornali e riviste. Rientrano altresì in questa categoria le relazioni che pubbliche autorità possono presentare con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui sono da ricomprendere anche "stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quello che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia" ([15]). In questo senso, quindi, le commissioni parlamentari di inchiesta possono seguire le procedure ed utilizzare gli strumenti previsti dai Regolamenti parlamentari, usufruendo del cosiddetto doppio binario.

La previsione costituzionale permette dunque di instaurare un parallelismo, non una identità, riguardo alle situazioni che le commissioni parlamentari di inchiesta da un lato e l'autorità giudiziaria dall'altro si trovano ad affrontare, il che esclude la connotazione giurisdizionale dell'attività degli organi parlamentari. Allo stesso modo, il riferimento contenuto nell'articolo 82 della Costituzione non snatura le commissioni di inchiesta, ma si limita ad indicare le modalità del procedere, rinviando alle norme che parallelamente disciplinano — ovviamente se ed in quanto applicabili — il *modus procedendi* dell'autorità giudiziaria nello svolgimento di indagini ed esami. Da questo punto di vista, naturalmente, le potestà si devono intendere limitatamente alla fase istruttoria e non, si ribadisce, a quella del giudizio, tanto meno alla comminatoria.

Sempre con riferimento ai poteri attribuiti alle commissioni parlamentari di inchiesta non si è mancato di sollevare perplessità in ordine alla possibilità del loro conferimento a gruppi di lavoro costituiti all'interno dell'organo parlamentare, soprattutto avendo riguardo alla necessità di assicurare il rispetto dei criteri della proporzionalità e della rappresentanza dei vari gruppi ([16]). La dottrina si è orientata nel senso di escludere l'esercizio di tali poteri da parte di articolazioni interne delle commissioni di inchiesta ed in conformità a tale tesi si sono mosse quasi tutte le commissioni istituite ([17]), prevedendo l'affidamento a gruppi di lavoro di compiti particolari su oggetti e per tempi determinati, "non comportanti comunque l'esercizio dei poteri" di cui al dettato costituzionale ([18]).

Individuato il principio del parallelismo a cui dà luogo la norma costituzionale, è indispensabile accertarne i contenuti.

Quanto all'autorità giudiziaria, appare ormai consolidato che il riferimento si intenda esteso agli uffici appartenenti "ad ogni magistratura", secondo la formula utilizzata dall'articolo 108, primo comma, della Costituzione, sia essa penale, civile, amministrativa — Corte dei conti e Consiglio di Stato -. Tuttavia, come risulta facilmente intuibile, non foss'altro che per l'oggetto delle diverse inchieste, il termine di raffronto più immediato e naturale è apparso il magistrato penale, limitatamente agli aspetti acquisitivi e conoscitivi.

In verità, l'ampiezza e l'articolazione del modello di riferimento potrebbero giocare un ruolo preponderante per escludere tanto il conferimento di poteri più ampi quanto il superamento delle limitazioni riconosciute all'autorità giudiziaria, ciò che, invece, viene sostenuto da una parte della dottrina, con il rischio però di affermare un primato della politica capace di avallare una "modificazione (tacita) nella scala dei valori costituzionali" ([19]).

In materia, la prassi parlamentare ha registrato fasi alterne. Ad una fase, identificabile con le prime legislature, in cui i limiti costituzionali vengono ritenuti insuperabili — al punto che durante l'esame del progetto di legge per l'inchiesta sull'Anonima banchieri del 1958, fu respinta una proposta emendativa volta ad estendere i poteri della Commissione parlamentare rispetto a quelli dell'autorità giudiziaria in materia di opposizione del segreto di ufficio — è seguito un periodo, individuabile nel decennio 1979-1988, nel quale si registra il fenomeno contrario. In particolare, tre inchieste, scaturite rispettivamente dal sequestro e dall'assassinio dell'onorevole Aldo Moro, dal caso Sindona

e dalle vicende relative alla Loggia massonica P2, si svolgono nell'ottica del superamento del principio del parallelismo, recepito nelle leggi istitutive con la formula "La commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria" ([20]).

Con il mancato riferimento alle limitazioni si intese escludere l'opponibilità alle commissioni bicamerali dei segreti di Stato, professionale e bancario oltre al segreto d'ufficio, che costituiscono un ostacolo in cui possono imbattersi i giudici. Il punto estremo di tale scostamento fu costituito dal segreto di Stato, il cui sistema di opponibilità venne modificato dalla legge istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulla vicenda dell'onorevole Moro nello svolgimento dell'attività concernente i fatti eversivi dell'ordine costituzionale — ad eccezione delle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei servizi di cui alla legge n. 801 del 1977 (articolo 4, comma 2, della legge n. 597 del 1979) -, creando in tal modo una grave sperequazione rispetto all'autorità giudiziaria costretta a seguire la procedura prevista dagli articoli 15 e 16 della stessa legge n. 801. Ad un diverso orientamento si pervenne invece per le Commissioni parlamentari di inchiesta sul caso Sindona e sulle vicende relative alla Loggia massonica P2 che applicarono le norme e le procedure di cui alla legge n. 801 del 1977, recependo integralmente le critiche mosse alla previsione *ex lege* n. 597. Un'analoga disciplina venne approvata per i segreti d'ufficio, bancario e professionale (salvo che per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato), per i quali fu sancita l'inopponibilità, prefigurando così una corsia preferenziale in favore dell'organo politico, beneficiario altresì di un regime eccezionale con la prevista facoltà di richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti; eccezionalità mitigata, tuttavia, dalla previsione della non menzione nella relazione conclusiva degli atti acquisiti nel rispetto delle esigenze istruttorie.

La X e l'XI legislatura si caratterizzano invece per un ritorno al passato, nel senso che il riferimento al disposto dell'articolo 82 viene ripristinato integralmente, confermando implicitamente il significato che ad esso viene attribuito. Il principio del parallelismo viene ristabilito anche tramite il simultaneo conferimento in favore sia dell'organo giudiziario sia di quello politico del potere di superare il vincolo del segreto funzionale, eventualmente già posto in altre inchieste parlamentari su atti e documenti. È il caso della Commissione bicamerale di inchie-

sta sul fenomeno della mafia e di quella sul terrorismo in Italia, istituite rispettivamente con la legge n. 94 del 1988 (X legislatura) e la legge n. 356 del 1992 (XI legislatura) nonché con le leggi n. 172 del 1988 (X legislatura) e n. 499 del 1992 (XI legislatura).

Un'eccezione è rappresentata dalla Commissione monocamerale di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, costituita dal Senato, la cui delibera istitutiva ha previsto la inopponibilità dei segreti d'ufficio e professionale.

Degna di rilievo è la Commissione bicamerale di inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del 1980 e del 1981, il cui provvedimento istitutivo richiama l'articolo 82 della Costituzione senza precisare alcunché in ordine ai poteri e alle limitazioni. Se però si considera che la commissione, nel suo regolamento interno, ha disciplinato le procedure relative alle testimonianze, prevedendo anche la potestà del presidente di disporre l'accompagnamento coattivo a mezzo della forza pubblica in caso di rifiuto o mancata presentazione della persona convocata, si deve concludere per la piena valenza del precetto costituzionale pur in assenza di un'esplicita riproduzione del testo.

Se dunque il citato principio del parallelismo costituisce il fondamento dell'espressione "gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria", in base alla quale le commissioni parlamentari di inchiesta procedono nella loro attività, va chiarito a quali poteri — e loro estensioni — ed a quali limitazioni ci si rivolge, posto che la formula costituzionale nulla specifica al riguardo. Considerato che una disciplina generale non è stata ancora predisposta — nonostante la sua indispensabilità sia stata evidenziata in quasi tutte le relazioni conclusive delle inchieste repubblicane -, allo scopo di dirimere le incertezze interpretative esistenti si è operato sulla base della prassi e delle direttive della Corte costituzionale, contenute nella già citata sentenza n. 231 del 1975. Quest'ultima — lo si ribadisce — nell'indicare alcuni strumenti conoscitivi, legittima la Commissione di inchiesta ad utilizzare gli strumenti propri del procedimento giudiziario per superare gli eventuali ostacoli incontrati nell'espletamento della propria attività. Dunque la Commissione è abilitata a disporre ispezioni, perizie, perquisizioni, sequestri, nonché a richiedere testimonianze, ricognizioni e confronti. È pacifico che i poteri in esame sono quelli spettanti all'autorità giudiziaria nella fase istruttoria, perché istruttori sono i compiti

delle commissioni di inchiesta, così come pacifico e consolidato è che il *proprium* della funzione giurisdizionale è costituito dal momento decisorio, nel quale il giudice applica la formula normativa astratta al caso concreto, ciò che è completamente estraneo all'attività posta in essere dall'organo politico ed ai fini che intende raggiungere.

Correlata è altresì la possibilità per l'organo politico di avvalersi della polizia giudiziaria, sia pure attraverso la mediazione dell'articolo 109 della Costituzione.

Identificati, in via interpretativa e di prassi, i poteri che le commissioni di inchiesta possono esercitare, è lecito anche interrogarsi sulla loro rispondenza alla luce del nuovo codice di procedura penale. È stato messo in evidenza che se "la norma costituzionale di equiparazione all'autorità giudiziaria aveva un significato inequivocabile nella vigenza del vecchio codice di procedura penale, posto che i poteri non potevano essere diversi da quelli del pubblico ministero e del giudice istruttore", con il nuovo codice, che ha sancito il passaggio dal rito inquisitorio all'accusatorio, ci si deve legittimamente domandare "se i poteri siano quelli, più limitati, del pubblico ministero o quelli — più ampi — del giudice per le indagini preliminari o del giudice del dibattimento, che però agiscono su impulso delle parti, non di iniziativa" ([21]). La questione non è irrilevante e coinvolge ulteriori problematiche quali l'espletamento di rogatorie internazionali ai sensi dell'articolo 727 del codice di procedura penale; l'accompagnamento coattivo (ex articolo 210 del codice di rito) nel caso di esame di persona imputata in un procedimento connesso; l'intreccio tra segreto funzionale (di cui alla sentenza n. 231 del 1975) e gli articoli 116 e 117 del codice di procedura penale, per il rilascio di copie su richiesta delle parti nonché le disposizioni applicabili circa le ipotesi di flagranza di reato e la conseguente possibilità di disporre l'arresto (ex articoli 379 e 380 oppure 476 o 383) (22). In ossequio alla direttiva n. 74 contenuta nella legge 16 febbraio 1987, n. 81 (delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), è stata soppressa la facoltà di procedere all'arresto monitorio del teste reticente — prevista dall'articolo 359 del preesistente codice — oggetto peraltro di un'applicazione non univoca da parte degli organi di inchiesta, anche per i dubbi di legittimità che tale previsione sollevava. L'articolo 207 delle nuove disposizioni procedurali, infatti, prevede l'avvertimento del giudice ed eventualmente la trasmissione degli atti al pubblico ministero perché provveda a norma di legge. Del pari, le commissioni

parlamentari di inchiesta procedono alla compilazione di un "processo verbale" da trasmettere all'autorità giudiziaria competente.

Tuttavia, a fronte della complessità della questione, può essere invocato il combinato disposto degli articoli 82 e 108, primo comma, della Carta costituzionale, là dove l'espressione "a ogni magistratura" può valere per ogni fase e grado dei relativi procedimenti, tanto più che nel nuovo rito vengono raccolte le prove anche nella fase dibattimentale, assumendo anch'essa un carattere istruttorio ([23]).

Collegata al modello giudiziale delineato dall'articolo 82 è la tematica delle garanzie dei diritti dei terzi, nei confronti dei quali l'attività delle commissioni di inchiesta non è assistita "da quel sistema di garanzie che è apprestato per l'esercizio della giurisdizione" ([24]).

La garanzia dei terzi deve essere valutata avendo presenti le disposizioni recate dalla Costituzione agli articoli 2 (garanzia dei diritti inviolabili del singolo e delle formazioni sociali), 24, secondo comma (diritto di difesa), e 25, primo comma (principio del giudice naturale precostituito per legge). E proprio l'insuperabilità di tali precetti milita a favore della tesi secondo cui per le commissioni di inchiesta non possono essere sancite limitazioni inferiori o meno incisive rispetto a quelle dell'autorità giudiziaria, tanto meno mediante legge. In proposito, meritevole di attenzione risulta la questione della presenza del difensore di fiducia degli auditi, rispetto alla quale non si registra una prassi omogenea, specie in relazione alla diversa posizione assunta dal convocato ascoltato in sede di audizione libera o di testimonianza formale. A tale riguardo, alcune commissioni parlamentari non hanno stabilito nulla in proposito; altre hanno escluso la facoltà, per il testimone, di farsi assistere da un legale (ancorchè indiziato o imputato in procedimenti penali), riaffermando i fini perseguiti dall'inchiesta parlamentare, che non attengono all'accertamento e alla sanzione di singole responsabilità penali — compito proprio della magistratura — giacché, come precisato dalla sentenza n. 231 del 1975, "le persone dalle commissioni interrogate non depongono propriamente quali testimoni, ma forniscono informazioni" ([25]); infine, altre commissioni parlamentari di inchiesta ([26]) hanno disposto la presenza del difensore, in linea con lo spirito del nuovo codice di procedura penale tendente a valutare in positivo la posizione del teste. Sul punto giova ricordare altresì il pronunciamento della Corte di cassazione, secondo la quale anche sulle commissioni di inchiesta incombe l'obbligo di osservare le norme da cui discendono, per i terzi, diritti soggettivi e come dall'e-

ventuale loro lesione scaturisca la illiceità dell'azione ([27]). Sotto questo profilo, va sottolineata la peculiare — e garantista — metodologia seguita dalla Commissione bicamerale di inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del 1980 e del 1981. Questa, pur disponendo con norma regolamentare l'assistenza di un avvocato per i testimoni indiziati o imputati in procedimenti penali connessi, ha consentito negli altri casi all'audito di farsi accompagnare da "collaboratori tecnici" esperti nella materia oggetto dell'incontro, tra i quali — come è stato giustamente sottolineato — possono anche rientrare gli esperti in discipline giuridiche.

Problemi sono sorti, specie in passato, in ordine all'adozione di provvedimenti di sequestro da parte delle commissioni parlamentari di inchiesta. Ci si riferisce segnatamente al sequestro disposto dalla Commissione bicamerale di inchiesta sulla loggia massonica P2 avente ad oggetto le schede personali degli aderenti all'associazione. Sulla istanza di riesame del provvedimento presentata da alcuni esponenti del Grande Oriente d'Italia, si pronunciò il tribunale di Roma e, successivamente, la Corte di cassazione. Quest'ultima, nello statuire la mancanza di giurisdizione rispetto alla domanda di riesame (volta ad ottenere la revoca o la modifica) del provvedimento di sequestro da parte di una commissione parlamentare di inchiesta, ebbe a precisare che la eventuale lesione dei diritti derivante dall'esecuzione di atti emessi dalle commissioni di inchiesta è tutelabile in via indiretta, con limitazione del controllo giurisdizionale della legittimità dell'atto, al solo fine dell'accertamento della liceità o meno del comportamento successivo, "fermi ed intangibili essendo gli atti dalla cui esecuzione si assume essere derivata la lesione". Ciò che non ha mancato di sollevare opinioni contrarie in dottrina sia da parte di chi ritiene legittimo il riesame richiamando il tenore complessivo dell'articolo 82 della Costituzione, sia da parte di chi pone l'accento sul rispetto di tutti i meccanismi di garanzia e di difesa voluti dal costituente in materia di inchieste parlamentari ([28]).

Strettamente legata a questa, è la tematica dei possibili rimedi da attivare nei confronti dei provvedimenti adottati dalle commissioni di inchiesta, a cui potrebbe adattarsi il regime delle impugnazioni previsto per il settore giudiziario secondo la tesi dottrinale che fa leva sul richiamo al consueto principio del parallelismo. In quest'ottica è stata avanzata la proposta di attribuire all'Assemblea una potestà di riesame

degli atti delle commissioni di inchiesta nell'ambito del più generale principio del controllo dell'organo superiore sull'inferiore. Tale orientamento suscita tuttavia non poche perplessità proprio in virtù della sentenza n. 231, in base alla quale le commissioni di inchiesta rappresentano l'Assemblea nello svolgimento dell'attività di cui all'articolo 82, fermo restando il ricorso alla Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri, qualora ne ricorrano i presupposti ([29]).

Ai poteri si contrappongono le limitazioni. Al di là dei limiti funzionali dell'inchiesta parlamentare — il cui obiettivo è il perseguimento degli scopi esplicitati nell'atto costitutivo — il richiamo ex articolo 82 della Costituzione è finalizzato ad estendere le norme dettate dall'ordinamento processuale per disciplinare l'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria nel compimento dell'attività istruttoria, escludendo — in via logica — che esso implichi l'estensione, agli organi politici di inchiesta, del regime delle impugnazioni (o del riesame) previsto invece per gli atti del magistrato. Ad ogni modo, il termine "limitazioni" trova un riferimento immediato nei segreti e, più specificamente, in quelli di Stato, istruttorio, professionale e bancario.

Il segreto di Stato, che rappresenta uno dei limiti per certi versi insuperabile, concerne "l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza, e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza". Ai sensi della legge n. 801 del 1977, al Presidente del Consiglio dei ministri è attribuita "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento". A fronte della rilevanza sostanziale del segreto di Stato, il codice di procedura penale prevede che nelle ipotesi in cui venga opposto in sede di deposizione, il giudice — qualora lo ritenga infondato — ne chieda conferma al Presidente del Consiglio. Se il segreto venisse confermato, il giudice dichiarerà non doversi procedere; se invece la conferma non giungesse entro sessanta giorni, il giudice ordinerà la deposizione. Di ogni conferma la Presidenza del Consiglio deve dare comunicazione, indicando una sintetica motivazione, al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, il quale — a sua volta — se ritiene infondata l'opposizione, ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni politiche.

Dalla prassi pressoché costante affermatasi in materia è emersa una

tendenza a conformarsi alla disciplina generale. Come già detto, l'eccezione è rappresentata dalla legge n. 597 del 1979, costitutiva dell'inchiesta sulla vicenda riguardante l'onorevole Moro, che ha modificato il sistema di opponibilità previsto dalla legge n. 801 del 1977 sulla base dell'assunto che l'azione dell'organo di inchiesta, pur di natura eminentemente politica — essendo preordinata all'acquisizione di conoscenze essenziali per la difesa dello Stato — attua un interesse basilare della collettività, che ha carattere di assoluta preminenza su ogni altro. Nulla ha previsto invece la normativa sulla Commissione parlamentare di inchiesta per l'attuazione degli interventi nelle zone colpite dai terremoti del 1980 e del 1981: anche in questo caso, come per altri aspetti non disciplinati né richiamati nella legge istitutiva, si presume utilmente applicabile la regola, codificata in via di prassi, del riferimento al precetto costituzionale ex articolo 82 al fine di considerarlo operante e vincolante.

Il tema del segreto istruttorio presenta risvolti interessanti e delicati. Anche in questo caso le norme di legge sono state ispirate da una volontà di identificazione talvolta assoluta talaltra relativa con il modello giudiziario di riferimento. La seconda ipotesi ha trovato spazio nelle leggi n. 597 del 1979, n. 204 del 1980 e la n. 527 del 1981 (come già ricordato istitutive, rispettivamente, delle inchieste Moro, Sindona e P2) che hanno attribuito la potestà di richiedere copie di atti o documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, rendendo così totalmente permeabile il procedimento giudiziario al collegio di inchiesta.

Nella totale osservanza della bidirezionalità dei flussi di informazione e della collaborazione, si sono mosse invece le leggi n. 94 del 1988, X legislatura, e n. 356 del 1992, XI legislatura, concernenti le Commissioni bicamerali di inchiesta sul fenomeno della mafia nonché la legge n. 172 del 1988, deliberativa dell'inchiesta sul terrorismo e la mancata individuazione dei responsabili delle stragi (successivamente ricostituita nel 1992 con la legge n. 499). Tutte, pur prevedendo la richiesta, in deroga al divieto di cui all'articolo 329 del nuovo codice di procedura penale, di copie di atti e documenti relativi a procedimenti in corso presso l'autorità giudiziaria, demandano opportunamente a questa la decisione sull'eventuale valutazione dell'esistenza di ragioni istruttorie ostative. Nel caso in cui queste dovessero prevalere, l'autorità giudiziaria emetterà un decreto motivato di rigetto, ma dovrà aderire alla richiesta qualora tali ragioni vengano meno.

Nella stessa direzione si muove la previsione dell'inopponibilità

all'autorità giudiziaria (ed alle commissioni di inchiesta richiedenti) del segreto funzionale al quale siano stati assoggettati taluni documenti da parte di altri (o precedenti) organi parlamentari di inchiesta. Si tratta, in sostanza, della possibilità di richiedere atti e di ottenere informazioni necessari per il compimento della attività senza che il destinatario dell'istanza possa frapporre ostacoli, fermo restando il divieto di divulgazione da parte della Commissione in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Nonostante la previsione si ponga nell'ottica della più aperta e fattiva collaborazione tra i due organi, non si è mancato di sottolineare la sua dubbia legittimità alla luce delle affermazioni di diritto contenute nella sentenza n. 231 della Corte costituzionale ([30]).

Nessun problema è stato sollevato in relazione ai segreti professionale e bancario, rispetto ai quali è stata applicata la disciplina generale desumibile dal codice di rito.

Un cenno a parte merita il segreto di ufficio, in quanto la sua inopponibilità potrebbe essere fatta valere dalle commissioni parlamentari di inchiesta ricollegandosi all'articolo 16 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, in base al quale la Corte dei conti "ha diritto di chiedere ai ministri, alle amministrazioni ed agli agenti (...) tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni". E poiché il riferimento ai "poteri dell'autorità giudiziaria" ex articolo 82 — come già precisato — non va esclusivamente riferito all'autorità giudiziaria penale, ma ad ognuna delle autorità giudiziarie previste dall'ordinamento, ne discende che, come alla Corte dei conti, neanche alla Commissione di inchiesta potrebbe essere opposto il segreto d'ufficio.

Non va sottovalutato, infine, il cosiddetto segreto funzionale di cui sono depositarie le stesse commissioni parlamentari di inchiesta. Quest'ultimo non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dai codici di rito, tanto che spetta alle commissioni di inchiesta determinarne la necessità e i limiti. In quest'ottica, le commissioni parlamentari di inchiesta potrebbero opporre il segreto funzionale alle richieste provenienti dall'autorità giudiziaria, forti dell'assoluta discrezionalità di cui godono in ordine alle risultanze delle indagini compiute che si basa sulla peculiarità della funzione ispettiva espletata, a sua volta supportata dal generale principio di autorganizzazione delle Camere, che si estende anche alle commissioni di inchiesta. Naturalmente queste ultime sono libere di derogarvi "ogni qualvolta non possano derivarne conseguenze tali da impedire o intralciare gravemente l'assolvimento del loro compito", allo scopo di soddisfare le

richieste avanzate dalla magistratura in uno "spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi, per fini di giustizia" ([31]).

La discrezionalità riconosciuta agli organi ispettivi è stata intesa in maniera più o meno restrittiva. Sarà opportuno ricordare, per esempio, che la Commissione bicamerale sul caso Sindona approvò un apposito documento sulle procedure da seguire nelle audizioni e nelle testimonianze, nel quale veniva affermato esplicitamente che "salvo l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria competente eventuali notizie di reato, la Commissione dichiarerà, di norma, coperti da segreto funzionale e dunque intrasmissibili all'autorità giudiziaria che ne faccia richiesta, gli atti relativi alle audizioni di tipo parlamentare, a dichiarazioni rese da persone che siano imputate in procedimenti giurisdizionali penali e a dichiarazioni rese da persone che potrebbero astenersi dal testimoniare a norma della legge ordinaria". Non sembra, tuttavia, che tale tendenza sia stata confermata dalla prassi parlamentare: infatti, le Commissioni bicamerali sul fenomeno della mafia della X e dell'XI legislatura si sono riservate di assumere una decisione circa la divulgazione di documenti, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso, sempre però nell'ambito di quella logica di cooperazione che, solo se realizzata, può consentire il raggiungimento degli obiettivi individuati.

Un diverso orientamento hanno assunto invece la Commissione bicamerale di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (di recente ricostituita) e la Commissione monocamerale di inchiesta sulla utilizzazione dei finanziamenti concessi all'Iraq dalla filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro, istituita dal Senato con deliberazione del 17 novembre 1992. Ferma restando la riserva di effettuare una valutazione di opportunità circa la trasmissione di documenti coperti da segreto funzionale all'autorità giudiziaria o alle pubbliche autorità richiedenti, le commissioni prevedono la facoltà per il presidente di indicare le fonti delle notizie allo scopo di consentire alle autorità richiedenti di svolgere autonomi accertamenti.

4 — *Conclusioni*

Al di là dell'affermazione del cosiddetto parallelismo tra l'organo politico e quello giudiziario, si può con certezza rilevare come nell'espletamento dell'attività di inchiesta le commissioni parlamentari

abbiano dovuto confrontarsi con notevoli dubbi interpretativi, circa l'esatta estensione dei poteri conferiti, e con alcune modalità procedurali da osservare. D'altra parte, l'ampia formula dell'articolo 82 della Costituzione non è apparsa — e non appare — sufficiente a dirimere alcune rilevanti questioni di fronte alle quali la dottrina e la prassi si sono orientate in senso non univoco.

Alle questioni ed alle esigenze di organica univocità, le commissioni parlamentari di inchiesta hanno risposto con modalità operative diverse, fondate su interpretazioni differenti del precetto costituzionale, evidentemente risentendo anche del clima politico e sociale in cui le inchieste si sono sviluppate. Una conferma in tal senso è offerta dalla istituzione delle commissioni bicamerali di inchiesta sulla strage di via Fani, sul caso Sindona e sulla loggia massonica P2 la cui origine si rinviene nella necessità, avvertita dalle forze politiche, di chiarire episodi connessi a fenomeni particolari, per certi versi nuovi quanto alla loro esistenza e all'epoca ancora in atto, su cui parallelamente indagava la magistratura. È di questo periodo infatti un modello di inchiesta più lontano dal significato che si vuole attribuire all'articolo 82 della Costituzione, in quanto più legato alla delicatezza delle indagini condotte, alla materia che ne costituiva l'oggetto oltreché all'intrecciarsi e talvolta all'accavallarsi con l'attività della magistratura ([32]).

Se ciò da un lato ha indotto a superare il principio del parallelismo quasi unanimemente accettato, dall'altro non v'è chi non abbia sottolineato la necessità di addivenire all'adozione di una legge ordinaria di attuazione dell'articolo 82 e ad un apposito "regolamento parlamentare per i procedimenti di inchiesta". In proposito, si è già detto come quasi tutte le commissioni parlamentari di inchiesta abbiano espresso, nelle relazioni conclusive, un auspicio in tal senso e prospettato le possibili soluzioni per alcuni punti nodali della futura disciplina.

Una volta valutata questa esigenza comunemente avvertita, non va sottaciuto come i rapporti tra i due organi siano sempre stati improntati al massimo rispetto delle rispettive sfere di competenza, ad eccezione dei tentativi ricordati che debbono essere considerati a sé stanti per le ragioni già indicate. Tutte le commissioni parlamentari di inchiesta hanno sempre teso alla collaborazione con l'autorità giudiziaria piuttosto che alla contrapposizione, nella convinzione — avallata dai fatti — che solo la cooperazione consente di superare le eventuali difficoltà operative.

Dal punto di vista degli strumenti e dei metodi utilizzati, se si eccettua la Commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica

P2 che ha fatto un uso incisivo, in più di un'occasione, dei poteri conferiti dalla Costituzione — dovendo per ciò stesso farsi carico e risolvere situazioni di delicato rilievo giuridico, con particolare riferimento alla tutela dei singoli a fronte di provvedimenti autoritativi emanati dalla stessa Commissione ([33]) — gli altri organi parlamentari di inchiesta hanno optato per la "linea morbida", preferendo gli strumenti regolamentari e prestando attenzione alla realizzazione di un intenso e stretto collegamento con l'organo giudiziario. Collegamento e mutua collaborazione che, in più circostanze, "si sono tradotte nella reciproca trasmissione di dati ed informazioni rilevanti per le inchieste di rispettivo interesse, nell'osservanza scrupolosa ed attenta, comunque, dei vincoli imposti dalla legislazione vigente". Indubbiamente la delimitazione dei poteri — e conseguentemente dei compiti — delle commissioni parlamentari di inchiesta rispetto a quelli dell'autorità giudiziaria assume un rilievo specie in ordine al rapporto costante che lega i due organi, atteso che "la maggior parte delle inchieste parlamentari sono state istituite in relazione a vicende su cui indagava anche la magistratura" ([34]); perciò la demarcazione è e deve continuare ad essere netta, affinché l'organo politico accerti "fatti idonei a promuovere un giudizio di responsabilità politica, giudizio che naturalmente spetta al Parlamento, non alla Commissione. All'autorità giudiziaria spetta invece il giudizio di responsabilità penale" ([35]). Questa infatti "non è una questione marginale poiché le sue implicazioni sono clamorosamente evidenti ed il rischio di un'insidiosa alterazione e dell'attività giudiziaria e dell'attività parlamentare è ormai qualcosa più che un rischio" ([36]).

Nonostante la problematica concernente i poteri da riconoscere alle commissioni parlamentari di inchiesta continui a permanere nella sua interezza, è indubbio che finora ambedue gli organi hanno saputo instaurare quel clima cooperativo che ha permesso ad ognuno di svolgere compiutamente la propria attività e di favorire il consolidamento di una prassi in base alla quale si può affermare che la collaborazione è la regola, il conflitto l'eccezione.

Note

(1) Relazione al progetto di legge n. 62 "Sulle inchieste parlamentari" presentato dal Ministro di grazia, giustizia e culti, Pisanelli, il 10 giugno 1863. Camera dei deputati, Atti parlamentari.

(2) Intervento dell'onorevole Napoleone Colajanni, seduta del 20 marzo 1893, Camera dei deputati, Atti parlamentari.

(3) MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976; PIERANDREI F., «Inchiesta parlamentare», in *Novissimo Digesto italiano*, 1962.

(4) MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna.

(5) MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano 1978; RECCHIA G., «L'informazione nelle Assemblee rappresentative», in *Le inchieste*, Napoli 1979.

(6) SILVESTRI G., «Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Il Politico*, 1970, n. 3.

(7) ESPOSITO C., CRISAFULLI V., «Dibattito sulle inchieste parlamentari», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959.

(8) SILVESTRI G., *op. cit.*

(9) PAPPAGALLO C., «Inchiesta parlamentare», in *Enciclopedia del diritto.*

(10) Corte di Cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 12 marzo 1983.

(11) Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1975, n. 231.

(12) Sul tema, PACE A., «La formazione delle leggi, II, Articoli 76-82», in *Commentario alla Costituzione,*1979.

(13) Corte costituzionale, sentenza citata.

(14) Corte costituzionale, sentenza citata.

(15) Corte costituzionale, sentenza citata.

(16) DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, II, Milano.

(17) Un'eccezione è rappresentata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla fuga di sostanze tossiche avvenuta il 10 luglio 1976 nello stabilimento ICMESA e sui rischi potenziali per la salute e per l'ambiente derivanti da attività industriali, che si è articolata in quattro gruppi di lavoro autorizzati a procedere alle indagini e agli esami necessari con i poteri della Commissione.

([18]) Articolo 15 del regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulla cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, XI legislatura.

([19]) COSTANZO P., «Il Parlamento inquisitore: aggiornamenti sulla più recente prassi parlamentare» in *Quaderni costituzionali* XI, n. 2, 1991.

([20]) Articolo 4, comma 1, della legge 23 novembre 1979, n. 597; articolo 3, comma 1, della legge 22 maggio 1980, n. 204 e articolo 3, comma 1, della legge 23 settembre 1981, n. 527.

([21]) Lettera del Presidente della Repubblica Cossiga inviata ai Presidenti delle Camere il 28 dicembre 1991 in occasione della terza proroga del termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Atti Camera, X legislatura, Doc. I, n. 18.

([22]) CIAURRO L., «Il messaggio del Presidente Cossiga sulle inchieste parlamentari» in *Quaderni costituzionali* XII, n. 2.

([23]) CIAURRO L., *op. cit.*

([24]) Lettera del Presidente della Repubblica Cossiga inviata ai Presidenti delle Camere il 28 dicembre 1991 in occasione della terza proroga del termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Atti Camera, X legislatura, Doc. I, n. 18.

([25]) È il caso delle Commissioni bicamerali di inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi della X e XI legislatura (articolo 17 del regolamento interno).

([26]) La Commissione parlamentare di inchiesta sul caso Sindona adottò una deliberazione con la quale si consentiva la presenza del difensore quando la persona ascoltata, imputata in procedimenti penali, ne avesse fatto richiesta, al solo scopo di assumere la dichiarazione. Le Commissioni bicamerali di inchiesta sul fenomeno della mafia della X e della XI legislatura, dal canto loro, hanno espressamente previsto con norma regolamentare l'assistenza dal difensore; allo stesso modo la Commissione monocamerale di inchiesta sull'utilizzo dei finanziamenti concessi all'Iraq dalla filiale di Atlanta della BNL, ricostituita di recente dal Senato (articolo 14 del regolamento interno).

([27]) Lettera del Presidente della Repubblica Cossiga inviata ai Presidenti delle Camere il 28 dicembre 1991 in occasione della terza proroga del termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Atti Camera, X legislatura, Doc. I, n. 18.

([28]) DI CIOLO V., *op. cit.*

(29) CIAURRO L., *op. cit.*

(30) CIAURRO L., «Recenti sviluppi in materia di inchieste parlamentari», in *Nuovi studi politici,* 1990.

(31) Corte Costituzionale, sentenza citata.

(32) TROCCOLI G., «Le commissioni parlamentari di inchiesta nell'esperienza repubblicana», in *Le inchieste delle Assemblee parlamentari,* a cura di G. de Vergottini, 1985.

(33) *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2,* Doc. XXIII, n. 2, VIII Legislatura.

(34) *Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari,* XI legislatura.

(35) *Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari,* XI legislatura.

(36) Resoconto stenografico del Senato, seduta del 23 settembre 1993. Intervento del senatore Mino Martinazzoli.

Cristina Assenza

Criteri di ammissibilità di strumenti di sindacato ispettivo in relazione ad atti del Presidente della Repubblica

1 — L'ammissibilità degli atti parlamentari; 2 — Ammissibilità di strumenti ispettivi riguardanti attività di organi costituzionali diversi dal Governo: in particolare il Presidente della Repubblica - 2.a) La dottrina in materia - 2.b) La prassi delle Camere; 3 — Indirizzi odierni; 4 — Conclusioni.

1 — *L'ammissibilità degli atti parlamentari*

Tra le funzioni dal regolamento poste in capo al Presidente della Camera, si annovera l'attività di ricognizione degli elementi soggettivi ed oggettivi caratterizzanti un atto, che si concreta in un giudizio di conformità a parametri normativi che ne configurino l'ammissibilità. Occorrerà dunque valutare sia quanto concerne il rapporto fra il soggetto e l'atto proposto sia se esso, per il suo contenuto, è suscettibile di produrre gli effetti tipici.

Il potere di accertare l'ammissibilità — che si estende a tutti gli atti contemplati dal regolamento — è disciplinato in via generale dall'articolo 89 sulla base del quale "il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione o lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti o siano relativi ad argomento affatto estraneo all'oggetto della discussione ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione"([1]). Il giudizio di ammissibilità non è però solo formale ma anche di congruità normativa e si basa su un parametro dato, oltreché dalla Costituzione, dai regolamenti e dalle leggi ([2]).

Ai nostri fini il potere in oggetto rileva quando investe gli atti tipici del sindacato ispettivo, vale a dire le interrogazioni e le interpellanze, rispetto ai quali spesse volte il giudizio di ammissibilità risulta particolarmente complesso.

I regolamenti attribuiscono alle Presidenze delle Camere il potere di accertare se le domande presentate corrispondano alla competenza

parlamentare di domandare ed a quella governativa di rispondere (artt. 89 e 139,1 del regolamento della Camera e 146 e 154,2 del regolamento del Senato) ([3]). Le interpellanze e le interrogazioni dovrebbero cioè vertere su materia di cui il Governo è responsabile: tale nozione di responsabilità nel tempo si è ampliata al punto da risultare quanto meno parzialmente vanificata. Ne hanno risentito anche gli strumenti di sindacato ispettivo, pur se apparentemente risulta amplificato il potere del Parlamento e del singolo parlamentare che può chiamare il Governo a rispondere praticamente su tutto.

A causa di tale utilizzo oltre i confini, la valutazione della Presidenza ai fini del vaglio di ammissibilità si presenta delicata e complessa. Si è tentato a varie riprese di risolvere a monte la questione con apposite circolari dei Presidenti della Camera che invitano i parlamentari ad un più rigoroso rispetto della norma. Tra queste, la circolare del 15 gennaio del 1980 della Presidente Iotti con la quale si precisa la disciplina regolamentare in materia, richiamando quella del Presidente Leone del 24 giugno 1960, quelle del Presidente Pertini del 5 luglio e del 22 novembre del 1968, nonché quella del Presidente Ingrao del 26 luglio 1976 ([4]).

Nella medesima circolare si specifica che l'interrogazione "deve riferirsi a fatti o provvedimenti determinati ed essere formulata in termini estremamente sintetici, con particolare riguardo alla motivazione, che è ammissibile solo nei limiti in cui è indispensabile per chiarire il significato della domanda"; l'interpellanza — pur essendo ammessa una più ampia motivazione purché pertinente all'oggetto — "non deve contenere formulazione di giudizi preventivi o di domande retoriche che, risolvendosi nella sostanziale anticipazione di un determinato indirizzo politico" (per l'esercizio di tale funzione il regolamento predispone strumenti quali la mozione e la risoluzione) "esorbitano dalla funzione ispettiva".

2 — *Ammissibilità di strumenti ispettivi riguardanti attività di organi costituzionali diversi dal Governo: in particolare il Presidente della Repubblica*

Poiché tra le cause del richiamato ampliamento della nozione della responsabilità, vi è probabilmente un'interpretazione più politica che giuridica della nozione stessa indotta, da una parte, proprio dall'assen-

za di un soggetto diverso dal Governo da chiamare a rispondere e, dall'altra, dal fatto che il soggetto cui si intende chiedere non può istituzionalmente essere chiamato a rispondere, le Camere hanno cercato di sviluppare una propria giurisprudenza sul limite più significativo posto alla funzione ispettiva del Parlamento, vale a dire sull'inammissibilità di "interrogazioni ed interpellanze le quali riguardino l'attività di organi costituzionali diversi dal Governo" (5).

Il sindacato del Presidente in questi casi risulta oltremodo delicato. Occorre ricordare, infatti, che la necessità di ribadire l'ampiezza dell'ambito di esercizio del potere ispettivo, oltre ad essere legata alle ragioni del Parlamento per un proficuo andamento del proprio lavoro, è dettata anche dalla natura stessa dei limiti del potere posto in capo al Parlamento. La ricerca di tali limiti, per altro, è condizionata dalla soluzione che si dà al problema del fondamento giuridico del potere medesimo (6). A seconda che si ritenga risieda nella responsabilità politica del Governo, o nella funzione di indirizzo politico o ancora nel potere legislativo, bisogna far coincidere l'ambito di ammissibilità delle interpellanze e interrogazioni rispettivamente agli ambiti ed ai limiti di tali attribuzioni. Una tale impostazione quale che sia la scelta operata — e la Camera propende per la prima, come si rileva dalle circolari presidenziali che sempre richiamano, sulla base delle disposizioni regolamentari, alla competenza ministeriale — parrebbe definire con una certa chiarezza i limiti del potere ispettivo. La definizione dottrinale però si scontra con la realtà dei fatti che vede strumenti ispettivi formalmente indirizzati al Governo ma per promuovere indirettamente un intervento o quanto meno una pressione nella sfera di un altro potere. Le precisazioni del Presidente della Camera sono finora riuscite ad esercitare un'azione garantista nei confronti di poteri ed organi come la magistratura, le regioni, il Presidente della Repubblica nonché di tutte le sfere di autonomie pubbliche e private: dagli ordinamenti sportivi alle decisioni aziendali delle imprese.

La dottrina è divisa sul punto, anche se prevalente appare la tesi della non ammissibilità di un controllo parlamentare esteso ad organi diversi dal Governo.

A chi sostiene che le Camere godano di questo potere anche nei confronti dell'attività del Presidente della Repubblica, della magistratura, della Corte dei conti, delle regioni e della Pubblica amministrazione in senso lato, in nome di una concezione del controllo scaturente dalla funzione di garanzia costituzionale esercitata dal Parlamento, basata sull'articolo 1 della Costituzione che farebbe del Parlamento

l'organo di concreta attuazione della sovranità popolare e quindi garante della conformità al principio democratico dell'attività posta in essere da qualsivoglia organo (7), si obietta che, non esistendo in Costituzione disposizioni che rendano responsabili tali organi davanti alle Camere — come invece avviene per il Governo con l'articolo 94 — e non potendosi considerare implicito neppure in altre norme in quanto un connotato di tale rilievo in una Costituzione rigida non è ricavabile in via interpretativa, il potere in oggetto si ridurrebbe ad una potestà conoscitiva per altro già riconosciuta al Parlamento dall'articolo 82 della Costituzione stessa. Il suo silenzio su un rapporto di controllo e di responsabilità proverebbe, quindi, la volontà di escluderlo, fermo restando che il Parlamento possiede, rispetto agli organi in oggetto, per così dire forme di controllo preventivo esercitato attraverso il potere di nomina o quello di determinare con legge il loro funzionamento.

Ciò non escluderebbe ovviamente il diritto di critica da parte dei singoli parlamentari. L'assenza di responsabilità degli organi diversi dal Governo non significa che la loro attività passi sotto silenzio in Parlamento, ma soltanto che è escluso un rapporto diretto con esso. Resta ferma la libertà, per altro privilegiata, di manifestazione del pensiero dei singoli nell'ambito dell'attività conoscitiva (8).

Partendo dal presupposto che il sistema ruota tutto intorno al principio dell'equilibrio fra i poteri, altra parte della dottrina si attesta comunque su una posizione intermedia fra quelle sin qui illustrate. Si ammette infatti che il Parlamento, in ragione della sua composizione, rappresenta una vera e propria cassa di di risonanza dell'opinione del paese. Esso, per altro, dispone di una serie di strumenti atti ad esprimere denunce sulle eventuali disfunzioni degli altri poteri ed organi dello Stato, che però non hanno altro effetto che quello di una semplice "influenza efficace nella misura in cui" — le sue pronunce — "riescono a suscitare reazioni sufficienti a ricondurre nell'alveo di un esercizio più corretto del potere" (9), senza concretarsi in delibere collegiali o nell'attivazione del potere di inchiesta, incompatibili con l'autonomia degli altri organi costituzionali.

2.a — *La dottrina in materia*

Un concreto sviluppo di giurisprudenza vi è stato in tema di riferibilità del potere di sindacato ispettivo del Parlamento ad atti del Presidente della Repubblica, a proposito del quale valgono tutte le

considerazioni sin qui svolte in tema di ammissibilità del sindacato ispettivo su attività di soggetti comunque diversi dal Governo.

Parte della dottrina, diversamente da chi prende le mosse dalla nozione generale di non ammissibilità di strumenti ispettivi riferiti ad organi diversi dal Governo, analizza il problema sotto il profilo della possibilità per il Parlamento di far valere o comunque di chiamare in causa la responsabilità del Presidente della Repubblica attraverso l'utilizzo degli strumenti del sindacato ispettivo.

Per gli atti considerati formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi (scioglimenti di consigli comunali, emanazione di regolamenti di attuazione), la dottrina dà per scontata l'ammissibilità di interrogazioni e interpellanze. Meno pacifica appare tale ammissibilità per quegli atti che presuppongono il concorso di entrambi gli organi (grazia); per quelli comunemente considerati di sostanziale competenza presidenziale — ancorché necessitino della controfirma — e soprattutto per quelli per i quali non è neppure previsto questo istituto e che quindi assai difficilmente si può sostenere coinvolgano responsabilità governativa.

Per gli atti posti in essere con il concorso di entrambi gli organi, la volontà di far valere la responsabilità governativa implicitamente chiama in causa il Capo dello Stato: da qui l'inammissibilità di interpellanze ed interrogazioni per atti quali la grazia. Al Senato alcune interrogazioni in materia sono state dichiarate ammissibili. Il Presidente è stato però coinvolto nelle critiche anche se soltanto in sede di svolgimento ([10]): ciò venne stigmatizzato dalla Presidenza del Senato che richiamò gli interroganti sostenendo l'inammissibilità di simili critiche. Quest'atteggiamento del Presidente del Senato risulta, però, parzialmente in contrasto con una dichiarazione — condivisa dall'Assemblea — resa da altra Presidenza secondo cui il parlamentare, nel momento in cui agisce per far valere la responsabilità del Governo, può esercitare diritto di critica su altri soggetti in quanto "in regime repubblicano, la libertà di parola in Parlamento, su tutto e su chiunque, è sacra ed inviolabile"([11]).

Per gli atti sostanzialmente presidenziali (messaggio, nomina del Presidente del Consiglio, dei componenti la Corte costituzionale, rinvio delle leggi e — secondo alcuni — scioglimento delle Camere e dei consigli regionali) il limite dell'ammissibilità si restringe ancor di più. Se si accetta la tesi secondo cui la controfirma di tali atti serve soltanto a renderli giuridicamente perfetti ([12]), il Governo non può essere di essi considerato responsabile; se, invece, si accede alla tesi di chi sostie-

ne che con la controfirma si esercita di fatto un controllo sulla loro costituzionalità ([13]), il Governo può essere chiamato a rispondere soltanto di questo.

Sta di fatto che interpellanze ed interrogazioni su questo gruppo di atti quasi sempre mirano più che a sindacare l'azione del Governo, a conoscerne l'opinione su quella del Presidente. Escluso però ogni possibile intervento del Governo sugli atti del Presidente, la sua opinione può essere chiesta in quanto riconducibile al suo indirizzo politico o amministrativo; in questo caso però — ci si sta occupando di atti considerati dalla dottrina sostanzialmente presidenziali — le attribuzioni che hanno dato origine all'atto non sarebbero esclusive, diversamente da quanto stabilito dalla Costituzione. Da qui discenderebbe l'inammissibilità di questa forma indiretta di controllo ([14]).

Per gli atti esclusivamente presidenziali per i quali non è prevista neppure la controfirma, la stessa corrente dottrinale esclude che il Governo possa essere chiamato a renderne conto, sulla base della considerazione che esso non può essere chiamato a rispondere di quanto non sa. Resta aperto il problema se non possa neppure essere chiamato ad esprimere la propria opinione sul loro contenuto ed eventualmente a dichiarare quali provvedimenti intenda adottare nella materia che ha costituito oggetto della dichiarazione del Capo dello Stato.

Un caso concreto si è posto con le interpellanze e le interrogazioni svolte al Senato in ordine alle dichiarazioni rese dal Presidente Saragat nel corso del suo viaggio in Canada, Stati Uniti ed Australia del settembre 1967. Tali dichiarazioni indubbiamente afferivano all'indirizzo politico del Governo in materia di politica estera. La Presidenza del Senato in quell'occasione si pronunciò per l'ammissibilità degli strumenti ispettivi parlamentari in quanto questi correttamente chiedevano di conoscere quale fosse la linea politica del Governo in materia ed in relazione alle dichiarazioni del Capo dello Stato; ed il Governo ribadì che questi aveva espresso le linee fondamentali della politica estera del suo paese ([15]). Diversa sarebbe stata la situazione se il Governo, non condividendo le affermazioni del Presidente, non fosse stato nella condizione di avallarle, creando una crisi di rapporto con lo stesso Presidente che così si sarebbe trovato ad essere portatore di un proprio indirizzo politico, escluso in Costituzione.

Per l'assoluta irresponsabilità del Capo dello Stato si è pronunciata altra parte della dottrina affermando che il Presidente della Repubblica "non può essere interrogato, né chiamato a rispondere, né sottoposto

a sfiducia, né revocato per ragioni politiche, né biasimato secondo procedure solenni o da organi appositi" ([16]). La maggior parte dei comportamenti del Presidente della Repubblica è infatti imputabile al Governo ed il codice penale all'articolo 279 vieta di farne risalire la responsabilità in capo ad esso ([17]). Quelli che al Governo imputabili non sono, dovrebbero essere interdetti al Presidente del Repubblica. Se li compie, la critica è ammessa ma non certo nelle sedi atte a far valere la responsabilità politica poiché per quest'ultima rileva non certo che il soggetto criticato abbia il potere per compiere quell'atto ma proprio le scelte compiute nell'esercizio del potere di cui è titolare. Al Presidente della Repubblica non spetterebbe di compiere certi atti: proprio perché non ci si aspetta che li compia, non sono stati previsti organi che con specifiche procedure possano controllarlo e chiamarlo a rispondere; non dovrebbero in altri termini esistere atti da criticare e controllare.

Alla prevalenza della tesi della pressoché totale copertura degli atti presidenziali da parte della responsabilità governativa si è contrapposto lo svolgersi concreto dei fatti che ha obbligato la dottrina ad occuparsi del problema di verificare se e come possano essere individuati profili di responsabilità presidenziale diversi di quelli previsti dall'articolo 90 della Costituzione.

Prendendo proprio le mosse dal fatto che gli ultimi Presidenti della Repubblica sembrano aver concretamente svolto attività di indirizzo politico e considerando fermo il principio dell'irresponsabilità presidenziale e la conseguente assenza di strumenti e sedi dove far valere un'ipotetica responsabilità, parte della dottrina approda alla conclusione della recessione nell'ordinamento del nesso tra rappresentanza politica e titolarità della funzione di indirizzo politico. Gli atti di indirizzo politico compiuti da un organo non titolare di tale funzione — quindi senza assunzione di responsabilità politica — rappresenterebbero una tendenza alla fuoriuscita dalla sfera propria dei poteri presidenziali in conflitto con i principi del regime ([18]).

Alla luce di tali considerazioni, questa parte della dottrina si schiera per l'ammissibilità di quegli atti di sindacato ispettivo che, ancorché formalmente e sostanzialmente interrogando e chiamando il Governo a rispondere, lo fanno prendendo lo spunto da dichiarazioni "politiche" del Presidente della Repubblica che, se in quanto tali non possono essere oggetto di sindacato ispettivo in senso proprio, investono comunque responsabilità governative, o perché riguardanti il suo indi-

rizzo o perché riferite ad atti che comunque necessitano di controfirma (considerando quindi questo istituto non come un mero formalismo giuridico ma come un atto di controllo della conformità costituzionale degli atti del Presidente).

Va d'altronde rilevato che il concreto odierno esercizio di alcuni poteri presidenziali non poteva essere previsto e quindi disciplinato dal legislatore costituzionale. In particolare, le autonome valutazioni presidenziali che informano una serie di atti, ancorché controfirmati, sembrano mettere in crisi il nesso tra l'articolo 89 e l'articolo 90 della Costituzione, dal quale buona parte della dottrina faceva scaturire una sorta di coincidenza tra gli atti suscettibili di essere compiuti dal Presidente e gli atti del Governo.

Fermo restando che lo scenario politico non altera la previsione costituzionale, sembra che oggi non viga più la regola dell'irresponsabilità, ma il principio secondo cui il Presidente della Repubblica in quanto soggetto politico deve essere considerato "responsabile per lo meno nel senso che le sue scelte siano pubblicamente censurabili" ([19]).

Sulla scorta di tali considerazioni, parte della dottrina sostiene che sul Presidente gravi una sorta di "responsabilità di opinione" non soltanto nei confronti dell'opinione pubblica, ma anche nei confronti "dell'opinione parlamentare" ([20]). Il Presidente a seguito delle sue iniziative ed esternazioni diventerebbe "politicamente responsabile in via diffusa non essendo ammissibile che il Capo dello Stato prenda posizione pubblica e pretenda poi di rimanere al di sopra della polemica politica" ([21]).

La responsabilità diffusa è comunque un concetto inadeguato che si risolve in una responsabilità di mero fatto: per farla valere non esiste una procedura giuridicamente prefissata che comporti delle conseguenze. Non c'è dunque nulla che garantisca "la congruenza delle eventuali reazioni rispetto allo scopo di assicurare un corretto svolgimento del ruolo presidenziale, evitando che il titolare della Presidenza abusi del suo ufficio" ([22]).

Sui concetti di responsabilità politica diffusa ed istituzionalizzata si è soffermata anche parte di quella dottrina che in altri contesti politici aveva manifestato netta contrarietà a qualsiasi forma di sindacato in sede parlamentare sulle attività del Presidente della Repubblica, partendo proprio dal presupposto che certe attività non avrebbero mai dovuto essere concretamente poste in essere. D'altronde, che questa fosse una linea di pensiero ampiamente diffusa, oltreché in dottrina,

anche e principalmente tra i soggetti istituzionali è confermato dal fatto che le interrogazioni e le interpellanze che in qualche modo coinvolgevano il Capo dello Stato raramente intendevano sindacare il contenuto della motivazione dell'atto, appuntandosi sempre sulla constatazione che il Presidente aveva posto in essere atti o aveva reso dichiarazioni in contrasto con il ruolo imparziale che la Costituzione gli assegna. In altre parole, la critica non era direttamente volta a sindacare il merito, ma la legittimità; si criticava — ed ancor oggi accade — non tanto l'esercizio, quanto la titolarità del potere in concreto esercitato.

La realtà dei fatti che si è andata via via delineando a partire dalla Presidenza Pertini ha imposto una rivisitazione delle opinioni dottrinali in merito alla sindacabilità delle attività presidenziali, soprattutto delle esternazioni per le quali era in linea generale esclusa la possibilità di interrogare ancorché indirettamente il Governo. In conseguenza dell'innegabile crisi dei ruoli dei diversi soggetti politici — dal Governo al Parlamento, dai partiti ai sindacati — lo scenario attuale non vede più un Presidente mitizzato in ruolo tutto esterno all'agone politico. L'attenzione delle forze politiche e degli studiosi si è appuntata quindi sul concreto "allargamento" della portata dei poteri propri del Capo dello Stato (formazione dei governi e scioglimento delle Camere), sull'utilizzo del potere di esternazione come strumento ordinario di contatto con la società e sul conseguente controllo sociale in ordine alla responsabilità del Presidente, con l'obiettivo di rinvenire strumenti utili a farne valere anche formalmente l'implicita responsabilità politica.

Un concreto sbocco è stato individuato nella proposta di accentuare il grado di autonomia del ruolo del Presidente attraverso una definizione più puntuale dei cosiddetti poteri propri sganciandoli dall'istituto della controfirma e contemporaneamente nell'aumento del grado di incidenza dei meccanismi per far valere la responsabilità giuridica e politica, anche attraverso l'introduzione, se non di vere e proprie modifiche costituzionali, di alcune, nuove norme di tipo convenzionale ([23]). Tutto ciò senza modificare o peggio stravolgere — con l'introduzione surrettizia di forme di presidenzialismo — la vigente forma di governo parlamentare: il Presidente vedrebbe rafforzato il suo ruolo di garanzia che non postula l'assunzione di un potere di indirizzo politico affiancato o contrapposto all'indirizzo della maggioranza bensì "una più forte funzione di aggregazione del pluralismo sociale da cui è destinato ad emergere, per selezioni progressive, il principio di mag-

gioranza" ([24]). A tale maggiore incidenza del principio di responsabilità presidenziale, dovrebbe corrispondere una sede in cui farla valere che parte della dottrina individua nella Corte costituzionale — già competente per la responsabilità giuridica penale — di fronte alla quale il Capo dello Stato potrebbe essere chiamato a rispondere in termini di responsabilità giuridica, fuori dalla sfera penale, e dove potrebbero essere sanzionati quei comportamenti che, senza essere delittuosi, avessero comunque concretato gravi violazioni della disciplina costituzionale. Si esclude dunque un rapporto di responsabilità Parlamento-Presidente della Repubblica, non ricavabile in nessuna parte della Costituzione ([25]).

Poiché comunque l'attività del Presidente della Repubblica è divenuta vieppiù oggetto di interrogazioni ed interpellanze, sia pure sempre in forma indiretta nell'ambito di una richiesta formalmente indirizzata al Governo, e partendo dal presupposto che la critica all'operato del Presidente della Repubblica sembrerebbe essere una costante dell'esperienza repubblicana — contrariamente a quanto comunemente affermato circa l'esistenza di una convenzione in senso opposto — la più recente pubblicistica ([26]) finisce con il ritenere possibili interpellanze ed interrogazioni riguardanti soprattutto le esternazioni ed in generale le attività informali delle quali certamente il Governo non può essere chiamato a risponderne mentre può esserlo ad esprimersi nel merito qualora il Presidente abbia sconfinato con le sue dichiarazioni nell'area dell'indirizzo politico.

2.b — *La prassi delle Camere*

Nonostante parte della più recente pubblicistica sostenga che la vita della Repubblica sia stata di sovente attraversata da formali critiche all'attività del Presidente della Repubblica, riportate in strumenti di sindacato ispettivo, il Parlamento ha dato vita ad una tradizione di particolare attenzione circa l'ammissibilità di simili strumenti. Si può dire — sia in termini assoluti ma soprattutto in termini di paragone numerico con la immensa mole di interpellanze ed interrogazioni presentate nel corso di ciascuna legislatura — che sino alla Presidenza Pertini la prassi parlamentare non conosceva interpellanze ed interrogazioni in materia.

Le eccezioni sono poche. Si ricorda l'interrogazione a risposta scritta del 2 dicembre 1955, presentata dall'onorevole Sturzo che chiamava il Governo a rispondere della mancata adozione di provvedimenti nei confronti della stampa per la notizia diffusa a proposito di una riunione di ambasciatori tenuta al Quirinale e della visita dei prefetti di prima nomina al Presidente della Repubblica Gronchi, dichiarata inammissibile proprio perché coinvolgeva la figura del Presidente; la serie di interpellanze ed interrogazioni dei senatori Amadeo, Franza, Iannacone, Lussu, Molè, Nacucchi e Pastore Ottavio, svolte nella seduta del 23 novembre 1957, in relazione al ventilato scioglimento del Senato; l'interrogazione del deputato Romualdi, discussa nella seduta del 25 ottobre 1965, sulla concessione della grazia all'ex deputato Moranino; l'interpellanza del deputato Valori del 30 novembre 1966 sulla nomina a senatore a vita del professor Valletta; la serie di interrogazioni urgenti dei deputati Romualdi, Cacciatore, Ingrao, Zanibelli e Bozzi, svolte nella seduta dell'11 maggio 1967, riguardanti la presunta partecipazione dell'ex Presidente della Repubblica Segni ad attività anticostituzionali nel 1964, affiancate da analoghe interrogazioni al Senato svolte nello stesso giorno; le interrogazioni ed interpellanze Bergamasco, Nencioni, Terracini, Lussu, Mencaraglia e Bartesaghi su notizie apparse sulla stampa estera in ordine ad atteggiamenti attribuiti al Presidente Saragat durante i viaggi negli Stati Uniti, nel Canada e in Australia, svolte nelle sedute del 17 e del 19 ottobre 1967; l'interpellanza del senatore Terracini, discussa il 1° febbraio 1971, sulle procedure preliminari all'esercizio del potere di grazia presidenziale.

Questa serie di strumenti di sindacato ispettivo, dichiarati ammissibili e poi svolti, quasi sempre riguardavano attività del Presidente della Repubblica per la migliore dottrina passibili di sindacato ispettivo in quanto coinvolgenti responsabilità diretta del Governo, come si evince, ad esempio, dal tenore degli stessi strumenti e dalla risposta fornita al Senato dal Ministro degli esteri Fanfani alle interpellanze ed interrogazioni sulle dichiarazioni rese all'estero da Saragat. Correttamente la Presidenza del Senato dichiarò ammissibili tali strumenti indirizzati al Governo per chiedere conto, sia pure con riferimento alle dichiarazioni del Presidente della Repubblica, delle iniziative e dei fini di politica estera propri del Governo.

Le Presidenze dei due rami del Parlamento hanno sempre seguito una linea di condotta rigida nella valutazione dell'ammissibilità degli

strumenti in oggetto: sulla base della normativa vigente e della prassi parlamentare, la formulazione delle interpellanze e delle interrogazioni deve riguardare il binomio Parlamento-Governo. La regola si trova ribadita nella già citata circolare del 5 luglio del 1968 del Presidente della Camera, ove si afferma che non si sarebbe dato corso ad interrogazioni ed interpellanze riguardanti l'attività di organi costituzionali diversi dal Governo. Essa però trova parziale temperamento nelle dichiarazioni del presidente Merzagora nella seduta del 29 giugno 1957 sulla sacralità della libertà di parola in Parlamento su tutto e su chiunque: ciò non toglie comunque che la linea di tendenza nettamente prevalente — forse con qualche eccezione in più al Senato — è stata quella di evitare che comunque in Parlamento si discuta del Presidente della Repubblica, al punto che sino al giugno del 1991 neppure i messaggi ex articolo 87 della Costituzione sono stati oggetto di dibattito.

Il quadro muta fortemente a partire dalla Presidenza Pertini. Il ruolo che questo Presidente si ritaglia nel quadro politico del paese è tale da farlo considerare un fatto unico. Il primo clamoroso episodio è quello dell'intervento del Presidente nella vertenza dei controllori di volo, nell'ambito della quale egli condusse in prima persona una vera e propria trattativa sindacale facendosi anche promotore e garante di un accordo sindacale-politico. In altre parole, il Presidente agì in modo squisitamente politico sostituendosi al Governo in un compito di sua assoluta spettanza. Il fatto suscitò grande clamore e indusse la presentazione di interpellanze ed interrogazioni giudicate ammissibili dalla Presidenza della Camera e mai esaminate. La pronuncia sull'ammissibilità in questo caso non si è discostata dalla prassi perché innegabilmente, pur prendendo le mosse dal clamoroso comportamento del Capo dello Stato, esse chiamavano in causa il Governo per farne valere la responsabilità in un settore di sua indiscussa competenza, considerato anche che il Presidente del Consiglio Cossiga si era affrettato a diramare un comunicato nel quale si affermava che l'iniziativa che il Presidente della Repubblica aveva ritenuto di adottare "nella sua alta autorità di Capo dello Stato, che è comandante supremo delle forze armate" — i controllori di volo erano militari — era stata assunta d'intesa con il Governo e che di essa pertanto lo stesso Presidente del Consiglio ed il Ministro della difesa assumevano, a norma della Costituzione, la piena responsabilità. A fronte di una simile dichiarazione, la decisione circa l'ammissibilità degli strumenti di sindacato

ispettivo risultava di agevole assunzione. Ciò non toglie però che di fatto la tradizionale impostazione delle Camere di tutela pressoché assoluta del Presidente della Repubblica e di inammissibilità di qualsivoglia forma — neanche mediata o indiretta — di controllo parlamentare naturalmente si attenua nel momento in cui il Presidente agisce "invadendo" la sfera della responsabilità politica del Governo.

Situazione analoga si è prospettata con la presentazione di interpellanze ed interrogazioni volte a conoscere gli intendimenti del Governo in relazione alle dichiarazioni del Presidente sui collegamenti internazionali del terrorismo, svolte alla Camera nella seduta del 3 febbraio del 1981 (analoghi strumenti sono stati presentati al Senato tra il 27 ed il 28 gennaio 1981 ma, pur dichiarati ammissibili, non sono mai stati esaminati). Anche se appare indiscutibile la necessità di chiedere chiarimenti al Governo su un tema di tale rilevanza, implicitamente con questi atti si chiedeva conto del comportamento del Presidente. Questo dato avrebbe dovuto farli dichiarare inammissibili, ma le dichiarazioni del Presidente erano inserite nei testi come un punto di partenza per avviare un dibattito in materia di "terrorismo internazionale"; l'interrogato era però sempre il Governo su un tema di sua attribuzione e questo, nel rispondere, osservò l'usuale linea di condotta di non chiamare mai in causa responsabilità del Presidente.

Se la Presidenza Pertini dà la stura a dibattiti esterni e dottrinali in tema di poteri e responsabilità politica dell'organo e sugli strumenti per farla eventualmente valere, quella Cossiga rende il problema estremamente complesso considerata la vastità di argomenti che hanno costituito oggetto di dichiarazioni, interviste e prese di posizione di tale Presidente, che spesso per di più coinvolgevano anche rapporti con altri organi quale il Consiglio superiore della magistratura.

Il caso concretamente si è posto con la presentazione alla Camera, tra il 5 ed il 16 dicembre 1985, di interpellanze riguardanti i rapporti fra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore, dichiarate ammissibili e svolte nella seduta del 17 dicembre dello stesso anno. Queste interrogazioni chiamavano il Governo a far conoscere le proprie valutazioni su tali rapporti. In apertura di seduta il Presidente della Camera, dopo aver ricordato che in Conferenza dei presidenti di gruppo si era deciso di iscrivere all'ordine del giorno esclusivamente la questione delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio su alcune sentenze della magistratura, fece osservare che non tutte le interpellanze erano state formulate in modo da mantenersi nei limiti stabiliti.

Considerata però l'opportunità di non escludere nessuno da un dibattito tanto delicato, il Presidente decise di iscrivere all'ordine del giorno tutte le interpellanze sull'argomento, comunque formulate, fermo restando che il Governo avrebbe risposto nei limiti stabiliti dalla Conferenza e che a tali limiti avrebbero dovuto attenersi anche le repliche degli interpellanti. Appare chiaro che la Presidenza della Camera ha inteso consentire un dibattito sul tema visto il rilievo che la questione aveva assunto presso gli organi di informazione e l'opinione pubblica, continuando però a ritenere non ammissibili strumenti riguardanti organi altri dal Governo.

Più semplice appare, sotto il profilo dell'ammissibilità, la scelta operata dalla Presidenza in ordine alle interpellanze sull'operazione "Gladio", presentate alla Camera e svolte nella seduta dell'11 gennaio 1991. Per interrogare il Governo su di essa tali interpellanze, infatti, si limitavano a prendere le mosse da una lettera del Presidente.

Fatti questi esempi — per una completa elencazione degli strumenti dichiarati ammissibili si rimanda alla raccolta elaborata dall'Ufficio del Regolamento della Camera dei deputati — occorre rilevare che da questo momento in poi quell'allargamento delle maglie dell'ammissibilità che sembrava essersi verificato nel settennato Pertini, si restringe nuovamente non certo perché gli strumenti presentati siano in numero minore ma perché sono diventati troppi: con riferimento alla penultima legislatura presso gli archivi elettronici della Camera risultavano 274 documenti che riportavano a qualsivoglia titolo il nome del Presidente della Repubblica, tra cui comunque molti riguardanti le più svariate questioni sulle quali era intervenuto il Presidente Cossiga.

Il dato più saliente che si evince da questo contesto politico è che è diventato difficile mantenere fermo il principio secondo il quale non è ammissibile discutere in Parlamento delle attività e delle dichiarazioni del Presidente della Repubblica. Sicuramente la Presidenza della Camera è stata sottoposta ad una forte tensione durante tutto il settennato Cossiga, e per certi versi anche se in misura minore lo è ancora con la Presidenza Scàlfaro.

Il culmine di tale tensione si è toccato allorquando il Governo ha rifiutato di rispondere alle interpellanze Quercini 2-01444, 2-01446, 2-01447 e 2-01448 riguardanti la lotta alla criminalità organizzata, la gerarchia interna alla magistratura, il segreto apposto alla vicenda «Gladio» e la ricostituzione della disciolta loggia massonica P2, in tutte

premettendo dichiarazioni rese dal Presidente della Repubblica e chiedendo quali provvedimenti il Governo intendesse adottare in merito a tanto importanti e delicate questioni. Tali interpellanze erano state considerate ammissibili dalla Presidenza della Camera ma il Presidente del Consiglio, avvalendosi della facoltà che gli dà l'articolo 137, comma 4, del regolamento, dichiarò di non poter rispondere perché le quattro interpellanze si rifacevano in premessa a dichiarazioni del Capo dello Stato ed a tale premessa collegavano strettamente le richieste circa gli intendimenti del Governo; in ciò il Governo ravvisava "un obiettivo potenziale di coinvolgimento del Presidente della Repubblica nelle valutazioni politiche del Governo stesso, legame che non può essere consentito". Concludeva il Presidente del Consiglio affermando che non era sua intenzione mettere in questione il diritto-dovere del Parlamento di discutere in altro contesto dei problemi in oggetto.

Altra questione delicata è rappresentata dalla proposta di legge, presentata dai deputati del Movimento sociale, concernente l'istituzione di una Commissione d'inchiesta "sul complotto operato da una lobby polico-finanziaria ai danni del Presidente della Repubblica per indurlo a dimettersi". La sua ammissibilità è stata discussa, nella seduta del 12 giugno 1991, dalla Giunta per il regolamento. La questione non ha avuto seguito, probabilmente perché è prevalsa, anche da parte del gruppo proponente, la valutazione politica secondo cui un'iniziativa del genere, lungi dal tutelare il Presidente della Repubblica, si sarebbe rivelata un'arma a doppio taglio che avrebbe rischiato di metterlo in cattiva luce e di delegittimarlo anche agli occhi di quella parte dell'opinione pubblica che ne condivideva i comportamenti.

Significativa comunque appare la decisione della Presidenza della Camera di consultare la Giunta sui problemi regolamentari implicati dalla proposta di istituire una Commissione d'inchiesta che, pur non volendo indagare sul Presidente della Repubblica — il gruppo del Movimento sociale aveva "rovesciato" il problema proponendo un'inchiesta non certo sul Presidente ma su altri non ben definiti soggetti — ed anzi mirando a difenderlo, sarebbe comunque dovuta entrare, tra l'altro disponendo dei poteri dell'autorità giudiziaria, in una serie di fatti, sedi e attività che coinvolgevano anche la figura e l'attività dello stesso Presidente.

Anche se in questo caso l'inchiesta — ammessa da una parte ancorché minoritaria della dottrina ([27]) — non avrebbe dovuto riguardare attività del Presidente della Repubblica, occorre ricordare come altra

dottrina non ammetta l'esercizio di tale attività, che consente indagini tanto penetranti da apparire incompatibili con l'autonomia degli altri organi costituzionali, prendendo spunto proprio dalla prassi parlamentare che si muove nel senso dell'utilizzazione di forme di controllo minori che escludono lo sbocco in deliberazioni collegiali.

Senza ricorrere a questa forma di forte pressione politica, parrebbe ammissibile il raggiungimento di una pronuncia collegiale se sui rilievi critici mossi al Presidente della Repubblica convergano gli appartenenti alla maggior parte dei gruppi politici, sulla base dell'articolo 139, comma 3, del regolamento che consente al Presidente della Camera di disporre lo svolgimento contemporaneo di interpellanze ed interrogazioni su argomenti strettamente connessi ([28]).

3 — *Indirizzi odierni*

Questi temi sono tornati di grande attualità negli ultimi mesi a seguito della presentazione di interpellanze ed interrogazioni in relazione alle dichiarazioni del Presidente Scàlfaro in tema di scioglimento delle Camere.

La vicenda ha preso le mosse da un intervento sull'ordine dei lavori del deputato Tatarella volto a sollecitare un chiarimento tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato circa la conclusione della legislatura a suo avviso imposto anche dalla dimissione di alcuni membri della Giunta per le autorizzazioni a procedere e dalla diffusione di tesi di autoscioglimento in conseguenza della presa di posizione del Capo dello Stato, il 1° ottobre nel corso di un incontro con i giornalisti a Castelporziano, in tema di scioglimento delle Camere e della successiva dichiarazione resa a Bologna, il giorno 4([29]). Nel pomeriggio lo stesso deputato Tatarella fa presente che dal Presidente della Camera è stata portata a conoscenza dei capigruppo una lettera del Presidente della Repubblica concernente giudizi da lui formulati su atti della Camera e quindi avanza la richiesta di un immediato dibattito in merito a questioni che riguardano direttamente il Parlamento, oppure, in via subordinata, dell'immediata riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo per le necessarie determinazioni.

Dopo che la Presidenza ha acceduto a quest'ultima richiesta, ferma restando l'esclusione di un dibattito estemporaneo su un non ben identificato argomento, il Presidente Napolitano fa presente all'As-

semblea che, dopo un serio e sereno scambio di opinioni, il presidente del gruppo del movimento sociale ha preannunziato la presentazione di uno strumento di indirizzo, che analoga iniziativa si è riservato il presidente del gruppo liberale e che la Presidenza, dunque, a sua volta si riserva di valutare sia il contenuto di tali atti sia la possibilità di un dibattito nei limiti consentiti dall'ordinamento per le discussioni su siffatti argomenti.

Quest'ultima vicenda presenta aspetti particolarmente delicati in quanto è investito uno di poteri definiti "propri" dalla migliore dottrina, vale a dire quello di scioglimento. La prima considerazione da fare, sulla base di quanto si è sin qui sostenuto, si appunta al tema sul quale il Governo dovrebbe essere chiamato a rispondere. Ove si trattasse di interrogarlo sui suoi intendimenti rispetto all'attuale situazione politico-istituzionale ed al suo evolvere, la risposta non può che ricordare che un dibattito sul tema è stato svolto, con ampiezza di interventi, nelle sedute del 21 e del 22 settembre.

La Presidenza non ha dunque ritenuto che le interpellanze successivamente presentate dai gruppi del PSI, del PLI e del MSI potessero costituire una base ammissibile di discussione, pur non avendo annunciato una comunicazione formale di inammissibilità. La Presidenza ha altresì rivolto ai rappresentanti dei gruppi presentatori l'invito a considerare che la diffusione data ai testi delle stesse interpellanze avesse assicurato l'eco politica desiderata e come gli interventi dell'onorevole Labriola sul bilancio della Camera e dell'onorevole Melillo sulla proposta di revisione dell'articolo 68 della Costituzione ne avessero esplicitato gli argomenti essenziali. In altre parole, i proponenti avevano colto l'occasione di interventi in altre sedi per esprimere di fatto il proprio giudizio sui comportamenti del Presidente della Repubblica. Conseguentemente, la Presidenza ha invitato gli stessi presentatori a riformulare le rispettive interpellanze tra le quali quella del MSI non poneva problemi di ammissibilità ma di ripetitività perché identica a quella già presentata e svolta nel corso del dibattito del 21-22 settembre, mentre le altre due chiedevano sostanzialmente al Governo di esprimere un giudizio su dichiarazioni del Capo dello Stato e di assumere interventi configurabili come correttivi di tali dichiarazioni.

Richiamandosi alla dottrina prevalente, ancorché non univoca, e soprattutto alla prassi parlamentare che non ammettono strumenti di sindacato ispettivo volti a sindacare comportamenti di organi diversi dal Governo e che escludono che il Presidente della Repubblica possa

essere chiamato a rispondere dei suoi atti di fronte al Parlamento nell'ambito di procedure formalmente dirette allo scopo, il Presidente della Camera ricorda che a volte il semplice riferimento nelle premesse ad atti e dichiarazioni del Capo dello Stato non è stato ritenuto sufficiente ad escludere l'ammissibilità di richieste al Governo purché queste però investissero ambiti di indiscutibile competenza e responsabilità governativa.

Conclude rilevando che nelle interpellanze in oggetto a suo avviso manca proprio quest'ultimo riferimento perché chiamano il Governo ad esprimere giudizi su dichiarazioni non controfirmate e per di più riguardanti uno di quei poteri considerati dalla prevalente dottrina di assoluta competenza del Presidente della Repubblica ([30]).

Un'altra occasione per discutere dei comportamenti del Capo dello Stato si è presentata il 9 novembre scorso, allorquando sono state svolte alla Camera interpellanze ed interrogazioni sullo stato e sulle linee di riforma dei servizi di informazione e sicurezza, presentate sulla scia del clamore suscitato dalla rivelazioni di inquisiti, in particolare riguardanti alcuni ministri degli interni succedutisi negli ultimi anni, tra i quali l'attuale Presidente della Repubblica, nonché del messaggio televisivo di quest'ultimo. Nello svolgimento di tali strumenti il Presidente è stato ripetutamente chiamato in causa ([31]).

Il giorno 23 novembre sono state discusse in Assemblea le dimissioni del deputato Francesco Giuliari presentate perché ad avviso di questo parlamentare non "è più possibile difendere la credibilità dell'azione del Parlamento nel momento in cui una pubblica sconfessione proviene dallo stesso Capo dello Stato". Si riporta il fatto perché il dibattito su tali dimissioni è stato trasformato in un acceso e fortissimamente critico dibattito sul Presidente della Repubblica ([32]).

Senza entrare nel merito dei singoli interventi e senza l'intenzione di esprimere giudizi sul sistema usato per dibattere di certi argomenti, sembra opportuno rilevare la necessità di una riflessione. La recentissima esperienza parlamentare ha introdotto novità su cui la dottrina dovrà necessariamente soffermarsi, poiché esiste di fatto un dibattito parlamentare sul Capo dello Stato che sino ad oggi sembrava inammissibile e che potrebbe assumere risvolti politicamente e giuridicamente molto complessi.

4 — *Conclusioni*

Le norme costituzionali formali non sembrano dunque più in grado

di fornire un parametro certo per valutare la legittimità dell'esercizio dei poteri presidenziali: il parametro attualmente è dato più dalla condotta degli altri soggetti politico-istituzionali che tendono a ridefinire l'ambito entro cui può legittimamente esercitarsi l'attività presidenziale senza confliggere con i limiti posti dalla forma di governo parlamentare.

Nella prassi antica e parzialmente anche in quella attuale sembra potersi leggere una sorta di atteggiamento protettivo — sicuramente dettato da una corretta lettura del disposto costituzionale ma legato anche ad una concezione più squisitamente politica — nei confronti del Capo dello Stato da parte delle forze politiche, avallato anche dai comportamenti dei soggetti istituzionali, primi fra tutti le Presidenze delle due Camere ed il Governo che ha sempre "coperto" i comportamenti del Capo dello Stato, mettendo in campo la propria responsabilità al punto che in un caso si è rifiutato di rispondere ad atti di sindacato ispettivo dichiarati ammissibili. La gran parte delle forze politiche, in particolare, si è comportata — e molte continuano a farlo — in maniera da non riconoscere al Capo dello Stato il potere di cui egli implicitamente con le sue dichiarazioni rivendica la titolarità. Questo comportamento configura una sorta di puntualizzazione dei poteri presidenziali che, sorvolando sull'assunzione di responsabilità politica, la trasforma di fatto in responsabilità quasi giuridica, ancorché non sanzionabile, fatta valere proprio attraverso il silenzio o la minimizzazione.

Resta il fatto che spesso gli ultimi Presidenti della Repubblica non hanno inteso assolvere esclusivamente quel ruolo di organo neutro che costituzionalmente competeva loro, ma ciò non toglie che l'ideologia ancora dominante — e larghissimamente prevalente tra i costituenti — tende a mantenerlo in questi limiti e quindi a sottrarlo ad ogni critica. Da qui la mancanza di procedure utilizzabili da un qualsivoglia organo che istituzionalmente abbia il potere di sindacarne l'attività; la riluttanza delle forze politiche a chiamare in causa il Capo dello Stato ed il conseguente modo deferente ed involuto con cui, se costrette, lo fanno; o meglio lo facevano.

Occorre anche considerare che, diversamente dagli "addetti ai lavori", la pubblica opinione non valuta l'attività presidenziale sulla base delle regole giuridiche e della correttezza costituzionale; non considera, come fa la dottrina, se il Presidente possa o meno esercitare quell'attività, ma prende in considerazione soltanto il merito politico delle diverse dichiarazioni. Ultimamente questo atteggiamento sembra con-

diviso anche da alcune forze politiche organizzate e rappresentate in Parlamento che tendono a giudicare l'attività del Presidente della Repubblica con un metro per l'appunto politicizzato, valutandola quindi in vista dei propri obiettivi ed interessi. Sempre sotto il profilo politico, questo atteggiamento non deve essere letto esclusivamente in termini negativi perché la critica che in conseguenza di esso si ammette come possibile — materialmente formulata proprio in occasione della presentazione ed ancor più dello svolgimento di interpellanze ed interrogazioni — costituisce uno strumento di controllo, anche se nel senso più ampio possibile del termine, diretto più ad influenzare l'attività futura del Capo dello Stato che a sanzionare quella passata. La critica, in altre parole, mira a sollecitare un comportamento giudicato più responsabile e quindi finisce per assolvere una funzione di garanzia.

La Presidenza della Camera — nonché quella del Senato — partendo dal presupposto che il sindacato ispettivo non può investire sfere estranee a quella governativa, ha in linea di massima fatto valere, in sede di giudizio di ammissibilità ed ancor più per l'ammissione allo svolgimento, le ragioni che rendono irricevibili le domande. In altri termini, nell'attività di valutazione di un atto ai fini della sua ammissibilità, la Presidenza della Camera non ha mai potuto e soprattutto voluto prescindere dal rispetto della forma di governo parlamentare attualmente vigente nonostante le forti spinte — manifestatesi principalmente durante il settennato Cossiga — ad una surrettizia trasformazione del sistema da parlamentare a presidenziale o "semipresidenziale".

Oltre a quanto sin qui detto sulla possibilità di sindacare i comportamenti, le dichiarazioni e le attività del Capo dello Stato, non bisogna dimenticare che la sua irresponsabilità è data anche, per converso, dall'inibizione ad intervenire in sede parlamentare attraverso strumenti diversi dall'invio di messaggi controfirmati, i quali per altro, come già ricordato, in ossequio alla convenzione di evitare che in Parlamento comunque si discuta del Presidente della Repubblica, sino al giugno del 1991 non sono mai stati oggetto di discussione. Ciò ha contribuito a consolidare la prassi parlamentare secondo la quale sono inammissibili strumenti di sindacato ispettivo diretti prevalentemente ad esprimere valutazioni in ordine a comportamenti del Presidente della Repubblica.

Come si è visto, però, anche nella prassi parlamentare si sono verificate eccezioni, principalmente al Senato anche se solo in termini di pubblicazione e non di svolgimento. I comportamenti delle diverse

Presidenze della Camera, invece, sono sempre stati improntati ad un maggior rigore, come d'altronde nettamente confermano le vicende degli ultimi mesi. Il criterio guida è stato quello di valutare, a prescindere dalle considerazioni contenute nella premessa dei vari documenti presentati (quindi a prescindere dalla loro correttezza meramente formale), se la richiesta in essi contenuta riguardasse comunque un'area di indiscutibile competenza governativa. Ciò non toglie che il dibattito sul presidenzialismo abbia influenzato sia le opinioni degli studiosi sia i comportamenti di tutti i soggetti politici, e quindi anche dei Presidenti delle Camere.

L'intero quadro sin qui disegnato è destinato a cambiare quando le forze politiche tenteranno di usare la carica di Presidente della Repubblica come strumento di lotta e questi a sua volta la userà per partecipare attivamente alla battaglia politica. "Il mito dell'imparzialità e della neutralità del Capo dello Stato e la sua irresponsabilità politica conseguente può affermarsi e durare solo se non è in stridente contrasto con la realtà" ([33]).

Principalmente negli ultimi decenni il paese ha goduto di Presidenti delle Camere rappresentanti dell'intera Assemblea e non della maggioranza, garanti di una corretta applicazione delle norme costituzionali e regolamentari. Poiché queste ultime trovano fonte nelle prime, c'è il rischio che, attraverso una loro forzatura, si tenti di cambiare la Costituzione. Nell'ambito del nostro interesse, c'è da chiedersi cosa accadrebbe, ad esempio, non tanto e non solo se un Presidente ammettesse strumenti di sindacato ispettivo sino ad oggi considerati inammissibili, ma anche e soprattutto se ammettesse la trasformazione in mozioni di interpellanze in qualche modo riguardanti il Presidente della Repubblica, con ciò implicitamente attribuendo a quest'ultimo un potere di indirizzo politico tassativamente escluso.

E che il timore circa l'utilizzazione di forzature regolamentari per intaccare l'attuale assetto costituzionale non sia infondato parrebbe dimostrato anche dal fatto che è diventata sempre più forte la tendenza a rendere via via più rigide, e perciò stesso meno aggirabili, le disposizioni regolamentari — soprattutto in altri campi, dato che per quello in oggetto, nonostante alcuni significativi tentativi, non sono stati sostanzialmente messi in discussione i criteri sino ad oggi utilizzati — che per loro natura dovrebbero essere flessibili in modo da adattarsi, sulla base di un codice di autoregolamentazione dei destinatari, alle diverse esigenze politiche e di corretto funzionamento del Parlamento.

Note

(1) È considerata quindi la fase successiva: l'atto ha avuto ingresso, è stato addirittura ritenuto ammissibile ma può esservi una sorta di riserva di giudizio del Presidente — e questo è tipico della flessibilità della procedura parlamentare — che può intervenire in una fase successiva, laddove pure sia stato svolto quel determinato strumento, rifiutandosi di metterlo in votazione.

(2) AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento.*

(3) MANZELLA A., *Il Parlamento*, pagg. 148 e segg.

(4) *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978).

(5) Circolare del Presidente Pertini del 5 luglio 1968 pag. 292 del volume *Circolari*. cit.

(6) MANZELLA A., «Interrogazione e interpellanza parlamentare» in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, 1972, pagg 416 e segg.

(7) MANZELLA A., *I controlli parlamentari*, pagg. 84 e segg.

(8) CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, pagg. 127 e segg.

(9) MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 689.

(10)Interrogazioni svolte alla Camera il 25 ottobre 1965 a proposito della grazia concessa all'ex partigiano Moranino, Resoconto stenografico del 25 ottobre 1965, pag. 18413.

(11) Dichiarazione del Presidente del Senato del 29 giugno 1957.

(12) MORTATI C., *Istituzioni, op. cit.*

(13) BARILE P., «I poteri del Presidente della Repubblica», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 314 e segg.

(14) AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, pag. 45.

(15) Resoconto stenografico della seduta del 17 ottobre 1967, pag. 38054 e segg.

(16) RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, pag. 206.

([17]) Per l'incostituzionalità dell'articolo 279 del codice penale si sono pronunciati sia il CRISAFULLI (Vedi «Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia», in *Jus,* pagg. 185-186 sia il LIGNOLA (vedi «Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica», in *Rassegna di diritto pubblico,* I, pag. 424. Analogamente il RESCIGNO (*La responsabilità...*, op. cit.) il quale rileva che tale incostituzionalità deriva dal fatto che la sottrazione del Capo dello Stato alle critiche per atti che spettano a lui nella sostanza e non solo nella forma, deve valere solo per convenzione e non perché imposta legislativamente: un Capo dello Stato garantito coattivamente contro le critiche è un Capo dello Stato potenzialmente antidemocratico, un Capo dello Stato che non riceve critiche sulla base di una convenzione è un Capo dello Stato che è riuscito a svolgere i suoi poteri in accordo con la sua carica.

([18]) LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica,* pag.227 e segg.

([19]) PALADIN L., in *Enciclopedia del diritto,* XXXV, pag. 241.

([20]) Così ELIA L. si esprime in un articolo su *Il Giorno* del 16 ottobre 1975 intitolato «Tutto nel segno della Costituzione».

([21]) RESCIGNO G.U., «La responsabilità politica del Presidente della Repubblica», in *Studi parlamentari di politica costituzionale,* 1980, nn. 49-50.

([22]) PALADIN L., in *Enciclopedia...*, op. cit. pag. 242.

([23]) CHELI E., «Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato», in *Quaderni costituzionali,* Anno V, n. 1, pag. 40.

([24]) ID. *op. ult. cit.*, pag.45.

([25]) È da notare che quando si sia verificata un'eventualità di questo genere, vigente l'attuale Costituzione — condizione postulata esplicitamente anche da chi ha disegnato una simile soluzione — ci si troverebbe di fronte a fatti tanto gravi da imporre le stesse dimissioni del Capo dello Stato.

([26]) DIMORA F., *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato,* pag. 199 Milano, 1990. Sul punto si pronuncia pure il CHIMENTI in *Il controllo..., op. cit.* pag 130, sia pure limitandosi a far discendere dall'articolo 82 della Costituzione il fondamento dell'attività conoscitiva del Parlamento.

([27]) DIMORA F., *op. ult. cit.*

([28]) MORTATI C., in *Istituzioni... op. cit.,* pag. 690.

([29]) Resoconto stenografico della seduta n. 250 del 6 ottobre 1993. pag. 6 e pagg. 41 e segg..

([30]) Il giorno precedente alla chiusura di questo lavoro sono state pubblicate nell'Allegato B ai Resoconti della seduta n. 280 del 30 novembre 1993 quattro interpellanze (Bossi 2-01166, Mattioli 2-01167, Melillo 2-01170 e Novelli 2-01171) in tema di scioglimento delle Camere che fanno espresso richiamo alle dichiarazioni in materia rese dal Presidente della Repubblica e che verranno svolte il giorno 3 dicembre insieme alle interpellanze Fini 2-01051, Ferri 2-01172, D'Alema 2-01173, Bianco 2-01174 e Magri 2-01178 vertenti sullo stesso argomento.

Per completezza di esposizione, si dà conto della pubblicazione dei seguenti strumenti di sindacato ispettivo che si rifanno a dichiarazioni del Capo dello Stato: interrogazione Gerardo Bianco 3-00389 sulle dichiarazioni del Presidente in tema di intangibilità dell'unità nazionale; interrogazioni Cervetti 3-00023, Boato 3-00024 e Taradash 3-00025 in tema di rapporti fra il Presidente della Repubblica ed il capo di stato maggiore dell'esercito ed il comandante dell'arma dei carabinieri; interrogazione Adolfo Battaglia 3-00386 sugli attacchi al Capo dello Stato per vilipenderne la figura; interpellanze Fini 2-01051 e Melillo 2-01062 sui rapporti tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato e sull'autonomia delle Camere, quest'ultima sostituita dalla citata interpellanza Melillo 2-01170 che dovrebbe essere discussa il 3 dicembre.

(31) Resoconto stenografico della seduta n. 273 del 9 novembre 1993 pagg. 33 e segg. Per il testo delle interpellanze ed interrogazioni, vedi Allegato A, 273, pagg. 6561-6569.

(32) Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 23 novembre 1993, pagg. 16 e segg.

(33) RESCIGNO G. U., *La responsabilità ..., op. cit.* pag. 209.

Simonetta Zorzi

Il ritiro degli atti di iniziativa legislativa

1 — Iniziativa legislativa e potere di ritiro. Aspetti dottrinari. Definizione: 1.a) Fondamento - 1.b) Titolarità - 1.c) Limiti per materia; 2 — Esercizio del potere di ritiro nelle varie fasi del procedimento legislativo: 2.a) Ritiro di un progetto di legge del quale non è ancora iniziato l'esame in Commissione - 2.b) Ritiro di un progetto di legge nella fase della discussione in Commissione - 2.c) Ritiro di un progetto di legge nella fase di discussione in Assemblea - 2.d) Ritiro di un progetto di legge già approvato dalla Camera presso la quale l'atto di iniziativa è stato presentato.

1 — *Iniziativa legislativa e potere di ritiro. Aspetti dottrinari. Definizione*

Nel procedimento di formazione delle leggi il termine "ritiro" indica il potere dei soggetti che abbiano esercitato un atto di iniziativa legislativa di revocare liberamente tale atto. Ciò significa che nel nostro ordinamento il ritiro di un progetto di legge dipende esclusivamente dalla volontà del proponente ([1]).

L'istituto del ritiro di progetti di legge è tra i meno studiati del processo di formazione delle leggi, tanto che nei casi relativamente esigui in cui lo si è esercitato è stato regolato solo dalla prassi né i regolamenti del Parlamento repubblicano, a differenza di altri regolamenti anteriori alla Costituzione ([2]), hanno mai contenuto una norma in proposito.

1.a — *Fondamento*

L'unica previsione legislativa in materia di ritiro di progetti di legge riguarda il potere di ritiro da parte del Governo ed è contenuta nell'articolo 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988 (che riprende il disposto del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466), sulla base del quale tra le attribuzioni del Consiglio dei ministri vi è la deliberazione su "i disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già pre-

sentati al Parlamento;". L'esistenza di queste previsioni normative, sia pure riferite solo al Governo, ha fatto implicitamente presupporre l'ammissibilità del ritiro di un progetto di legge anche quando ciò avvenga ad opera degli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa.

Tale disposizione si limita a stabilire la condizione della deliberazione preventiva del Consiglio dei ministri, tacendo del tutto per ciò che concerne le altre formalità occorrenti e necessarie al perfezionamento dell'atto di ritiro o inerenti la fase del procedimento legislativo entro cui esso può effettuarsi, formalità che quindi restano affidate alle norme consuetudinarie ed ai rapporti di correttezza tra i poteri dello Stato.L'istituto del ritiro di progetti di legge trova quindi il suo fondamento nei principi generali che regolano l'attività di ciascun potere ed i rapporti dei poteri tra loro, nonché del sistema delle convenzioni tra organi costituzionali; evidentemente tali principi sono sempre suscettibili di interpretazioni evolutive che debbono tener conto anche di ragioni storico-politiche.

Per molti studiosi ([3]) il ritiro di un provvedimento altro non è che il completamento dell'esercizio del potere d'iniziativa legislativa, nel senso che il ritiro è l'atto con cui il titolare dell'iniziativa stessa ne dispone in senso negativo: la libertà di presentare un progetto di legge implica anche la libertà di ritirarlo, sia pure entro certi limiti.

A conferma di ciò basti ricordare che secondo Muscarà "L'atto di ritiro di un provvedimento legislativo altro non è che il completamento dell'esercizio del diritto di iniziativa legislativa" ([4]), nel senso che chi gode di quest'ultima può disporne anche in senso negativo.

1.b — *Titolarità*

In base alla Costituzione, titolari dell'iniziativa legislativa sono il Governo, ciascun membro delle Camere, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, i consigli regionali, gli organi e gli enti cui essa sia conferita da legge costituzionale, nonché il popolo mediante la presentazione da parte di almeno cinquantamila elettori di una proposta redatta in articoli. Si dà per certo che il potere di ritirare un progetto di legge spetta allo stesso titolare dell'iniziativa legislativa che l'ha presentato. Poiché però il potere d'iniziativa legislativa non è ugualmente ampio per tutti i soggetti titolari dello stesso, anche il potere di ritiro incontra dei limiti nel grado di libertà con cui l'iniziativa può essere

esercitata, libertà riferita all'esercizio dell'iniziativa, alla materia oggetto della stessa o al modo di disciplina della materia prescelta.

Tra quelli previsti in Costituzione il Governo è l'organo che, essendo titolare del potere esecutivo e dovendo uniformare la propria azione alle linee di indirizzo politico dichiarate in sede di presentazione alle Camere, esercita in maniera più ampia l'iniziativa legislativa nel campo sia delle leggi ordinarie sia di quelle costituzionali; l'esercizio di tale potere è limitato solo al rispetto di alcune condizioni quali la deliberazione preventiva del Consiglio dei ministri, il decreto di autorizzazione del Capo dello Stato, la controfirma del Presidente del Consiglio.

Relativamente all'ampiezza dell'esercizio del potere d'iniziativa da parte del Governo, si deve osservare con Patrono che "(...) la funzione reale esplicata al giorno d'oggi dal Parlamento e dall'Esecutivo nei confronti della 'legge' appare nell'insieme quasi completamente trasfigurata. Passato a costituire il nocciolo del Governo contemporaneo, l'Esecutivo prende a sé le redini della legislazione, ne diventa il massimo centro propulsore" ([5]). A supporto dell'affermazione secondo la quale gran parte della funzione reale, sostanziale, effettiva di legiferare è attualmente nelle mani dell'Esecutivo, vengono riportate alcune statistiche dalle quali risulta che la percentuale di "successo" dell'iniziativa legislativa del Governo, che si esplica in primo luogo nelle leggi di spesa, è di gran lunga maggiore (70 per cento a fronte del 30 per cento) rispetto a tutti gli altri tipi d'iniziativa e quindi soprattutto di quella parlamentare. Le posizioni, invece, si invertono nell'ambito delle leggi relative ai diritti di libertà latamente intesi, campo nel quale l'iniziativa parlamentare è dominante. L'ampiezza dell'intervento del Governo nel campo dell'iniziativa delle leggi risulta ancora maggiore ove si consideri che una consistente parte della sua produzione legislativa assume la forma del decreto-legge.

Alla luce di tutto ciò, è evidente che il venir meno o il modificarsi di una parte del programma politico sulla base del quale il Governo si è presentato alle Camere e ne ha ottenuto la fiducia possono suggerirgli di ritirare un disegno di legge in quanto non più in linea con il programma o, al limite, divenuto di intralcio allo stesso ([6]). In questo caso la procedura di ritiro è analoga a quella di presentazione: deliberazione del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 400 del 1988 ed autorizzazione del Presidente della Repubblica, che in questo caso si ritiene possa esercitare un controllo meno incisivo di quello posto in essere all'atto di autorizzare la presentazione di un dise-

gno di legge. Risulta infatti evidente come una simile iniziativa di ritiro presenti connotati politici molto più marcati di quelli ravvisabili nell'atto di ritiro compiuto da altro titolare dell'iniziativa legislativa.

L'iniziativa legislativa che spetta a ciascun membro delle Camere non è sottoposta a condizioni e limiti, può avere per oggetto qualsiasi materia che possa dar luogo a norme ordinarie o costituzionali, ma è sempre inferiore a quella di cui gode il Governo, non foss'altro per il fatto che, per norma consuetudinaria e per correttezza, tale iniziativa legislativa può essere esercitata solo davanti alla Camera di cui il parlamentare è componente. Vi sono poi limiti costituzionali espliciti o impliciti riguardanti determinate materie, come i bilanci e le ratifiche di trattati internazionali.

Di conseguenza, il potere di ritiro è ampiamente esercitabile da parte dei parlamentari, ma solo presso la Camera di cui essi fanno parte ed alla quale hanno presentato una proposta di legge. Qualora quest'ultima rechi la firma di più parlamentari, si ritiene che per ritirare il progetto di legge sia necessario che tutti i presentatori ritirino la propria firma, in quanto è sufficiente che uno solo la mantenga perché la proposta continui ad esistere.

Per quanto riguarda il popolo come titolare d'iniziativa legislativa, si ritiene che per ritirare il progetto di legge presentato al Parlamento sia sufficiente cancellare un numero di firme tale da non consentire più di raggiungere le cinquantamila richieste.

1.c — *Limiti per materia*

Si discute in dottrina se il Governo possa ritirare i progetti di legge ad iniziativa vincolata, quali i disegni di legge di bilancio o di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Da una parte vi è chi giudica non ammissibile in questi casi il ritiro, trattandosi di provvedimenti la cui presentazione da parte del Governo non è libera per ciò che concerne né il tempo (specie in riferimento al bilancio) né la materia e che quindi non rientrano, sotto questi profili, nella piena disponibilità del Governo ([7]). Di contro, altri ritengono che si debbano ammettere ipotesi in cui, pur gravando sul Governo il dovere di presentare alle Camere un determinato disegno di legge, cambiando la situazione di fatto (ad esempio, il regime del paese con cui si è stipulato il trattato che il Parlamento dovrebbe ratificare) o la valutazione

che di essa ne dà il Governo, il ritiro del relativo provvedimento possa essere giustificato, se non addirittura obbligato.

Un caso particolare è costituito dal disegno di legge di approvazione del bilancio consuntivo, il cui ritiro sembra potersi escludere in quanto il Governo esercita l'iniziativa legislativa ma senza alcuna libertà né nel campo della materia né in quello della sua regolamentazione, visto che il relativo disegno di legge può consistere solo nella richiesta alle Camere di approvare le risultanze della gestione del precedente esercizio finanziario.

Quanto al disegno di legge di bilancio, la cui presentazione è pure di esclusiva competenza del Governo, pur rientrando tra gli atti ad iniziativa vincolata, se ne può ammettere il ritiro, ma solo nel caso in cui siano cambiate le condizioni sulla base delle quali il testo era stato predisposto. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi meramente teorica soprattutto oggi che, con la nuova disciplina dei documenti fondamentali della contabilità pubblica, il Governo presenta un bilancio a legislazione vigente e realizza la manovra economica mediante la legge finanziaria ed i provvedimenti ad essa collegati. Nell'ipotesi — comunque eccezionale — che il Governo assumesse la decisione di procedere ad un ritiro, quindi, questo dovrebbe avvenire in relazione non tanto al disegno di legge di bilancio quanto alla legge finanziaria ed ai provvedimenti ad essa collegati.

Si deve, inoltre, tener conto che l'obbligatorietà della presentazione del disegno di legge di bilancio ha un fondamento indiretto derivando dal termine previsto in Costituzione (articolo 81) per l'approvazione del bilancio di previsione. Poiché, però, tale termine può anche essere superato attraverso il ricorso all'esercizio provvisorio, non si può ritenere che vi sia un obbligo in assoluto e quindi, al ricorrere delle condizioni dette, si può ammettere l'esercizio del potere di ritiro del disegno di legge di bilancio da parte del Governo.

Dall'articolo 77 della Costituzione deriva, invece, in via diretta l'obbligatorietà della presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge, disegno di legge che quindi si configura come atto dovuto a contenuto vincolato il cui ritiro da parte del Governo non sembra potersi ammettere, pur essendo, com'è stato già detto, prassi consolidata che l'atto d'iniziativa legislativa (cioè il disegno di legge) possa essere ritirato, con la conseguenza di interrompere il relativo procedimento di esame attraverso la cancellazione dall'ordine del giorno della Camera che lo sta esaminando.

La presentazione del disegno di legge di conversione, infatti, ha lo

scopo di investire le Camere dell'esame di un atto, il decreto-legge, per se stesso immediatamente operativo come fonte del diritto oggettivo ma, proprio perché spetta al Parlamento l'approvazione delle norme contenute nel decreto, l'atto di ritiro da parte del Governo appare inammissibile, visto che produrrebbe la conseguenza di non consentire al potere legislativo di pronunciarsi su di esso.

Inoltre, l'atto di ritiro, di per sé privo di forza di legge, "non può avere l'effetto di eliminare dall'ordinamento le norme prodotte dal decreto-legge, sia che si ritenga che l'effetto si produca immediatamente e direttamente per opera del ritiro e della conseguente cancellazione dall'ordine del giorno delle Camere del disegno di legge di conversione, sia che invece si ritenga di ricondurre l'effetto all'inutile decorso del termine costituzionale di conversione, giacché la scadenza di questo sarebbe comunque conseguenza dell'atto di ritiro, preclusivo dell'ulteriore iter del procedimento di conversione in legge" (8).

A riprova dell'inammissibilità del ritiro del disegno di legge di conversione del decreto-legge vi è il fatto che nella prassi non si registrano casi di ritiro vero e proprio, fatta eccezione per l'"apparente precedente" del decreto-legge 9 aprile 1951, n. 207, il cui disegno di legge di conversione è stato ritirato dal Governo ben oltre la scadenza costituzionale, evidentemente in base al presupposto, del tutto inesatto, che si trattasse di un adempimento necessario per consentire la cancellazione dall'ordine del giorno dell'Assemblea del disegno di legge di conversione (9).

La dottrina in larghissima misura ritiene che il disegno di legge di conversione di un decreto-legge non possa essere ritirato. Fa eccezione Ciaurro, per il quale "Al potere di adottare il decreto non può che corrispondere specularmente il potere di revocarlo, ovviamente finché una delle Camere non l'abbia fatto proprio con l'approvazione del disegno di legge di conversione" (10). A tal fine l'Autore ritiene che lo strumento migliore sia non tanto quello macchinoso dell'emanazione di un nuovo decreto-legge abrogativo (11) di quello che si vuole revocare, quanto "il puro e semplice ritiro del disegno di legge di conversione, che, avendo l'effetto di rendere impossibile la conversione stessa, non può che determinare l'immediata decadenza ex tunc delle norme del decreto" (12).

Secondo Esposito, invece, tra le cause di cessazione del decreto-legge deve ammettersi quella consistente nel fatto che "il Governo possa abrogare con un nuovo decreto-legge, e prima che sia intervenuta la conversione, un proprio decreto-legge entrato in vigore" (13).

Allineandosi con la dottrina largamente prevalente, Paladin, sulla

base della considerazione che i decreti-legge consistono in provvedimenti provvisori, ritiene che al Governo sia precluso qualunque operato che possa sottrarre alle Camere la valutazione dei decreti stessi: "Vietata, cioè, deve dirsi da questo profilo la revoca di tali provvedimenti ovvero la loro abrogazione in virtù di nuovi decreti con forza di legge, prima che il legislativo ne abbia preso compiuta visione" ([14]).

Riguardo alla pratica molto frequente della reiterazione da parte del Governo di decreti-legge non convertiti entro i termini costituzionali si schiera Tarchi, per il quale "in pratica, ogni decreto reiterato produce un effetto di sanatoria del precedente" ([15]), cosa che contrasta con il disposto dell'articolo 77, comma 3, della Costituzione che riserva alle Camere il potere di approvare leggi di sanatoria degli effetti prodotti da un decreto-legge non convertito.

Nei confronti dei decreti-legge, comunque, la prassi, come si è detto, non è quella del ritiro, ma dell'annuncio da parte del Governo della volontà di reiterare il decreto e della conseguente rinuncia alla discussione dello stesso (16).

Infine, va ricordato come nella prassi esista anche l'istituto del trasferimento (del tutto diverso da quello del ritiro), in base al quale il Governo per motivi di connessione o di speditezza chiede ad una Camera di voler disporre il trasferimento di un disegno di legge all'altra Camera, dove ad esempio sono in esame proposte di legge concernenti analoga materia. È del tutto evidente la natura totalmente diversa dei due istituti, in quanto il trasferimento comporta solo la sottoposizione di un disegno di legge all'esame dell'altra Camera, non certo la sua sottrazione all'esame del Parlamento ([17]).

2 — *Esercizio del potere di ritiro nelle varie fasi del procedimento legislativo*

2.a — *Ritiro di un progetto di legge del quale non è ancora iniziato l'esame in Commissione*

Quello del ritiro di un progetto di legge del quale non è ancora iniziato l'esame in Commissione (anche a prescindere che sia già stato assegnato o meno) è senz'altro il caso di ritiro che pone il minor numero di problemi, in quanto non v'è dubbio che in questa fase iniziale del procedimento legislativo l'atto d'iniziativa sia ancora nella piena disponibilità del proponente o dei proponenti, i quali quindi possono

disporne liberamente in senso negativo ritirandolo, fermo restando quanto si è prima detto circa il caso di progetti di legge presentati da più parlamentari.

2.b — *Ritiro di un progetto di legge nella fase della discussione in Commissione*

Neanche per il ritiro dell'atto d'iniziativa legislativa nel corso dell'esame in sede referente da parte della commissione sembra si pongano particolari problemi. Pur essendo entrato nel vivo il procedimento legislativo, non v'è ragione per la quale i firmatari di un progetto di legge non possano ritirarlo.

Bisogna tener conto che più progetti identici o riguardanti la medesima materia possono essere abbinati, il che significa che per far interrompere il procedimento sarebbe necessario che i presentatori di tutti i progetti di legge li ritirassero, essendo al contrario sufficiente che anche uno solo di essi non lo faccia per consentire al procedimento di continuare il proprio cammino.

L'esame istruttorio in Commissione comincia normalmente con un'esposizione preliminare a titolo introduttivo del presidente o di un parlamentare da questi nominato relatore, cui segue un esame generale, sommario del provvedimento. A conclusione di tale esame o anche prima, cioè una volta ultimata la fase espositiva, può essere nominato un comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione dei gruppi di minoranza e che ha il compito di formulare il testo degli articoli. Comunemente dai lavori del comitato ristretto scaturisce un testo unificato del tutto nuovo rispetto a quelli dei progetti di legge abbinati, costituendo il frutto di un lavoro di studio e di mediazione condotto in una sede informale. È possibile il ritiro di quel testo unificato? In realtà, perché ciò avvenga sarebbe necessario che i presentatori dei vari atti d'iniziativa legislativa ritirassero tutti i loro progetti di legge. Analogamente nel caso in cui uno dei progetti di legge (spesso il disegno di legge del Governo) con deliberazione della commissione venga assunto come testo base, si deve ritenere che per integrare un'ipotesi di ritiro secondo le modalità sopra descritte non sia sufficiente che il presentatore del progetto di legge assunto come testo base lo ritiri, essendo evidente che, in questo caso, la Commissione potrebbe proseguire i suoi lavori esaminando gli altri provvedimenti ed eventualmente scegliendo tra essi un nuovo testo base.

2.c — *Ritiro di un progetto di legge nella fase di discussione in Assemblea*

Diversa e più complessa appare la problematica connessa all'ipotesi di ritiro di un progetto di legge che abbia superato la fase referente e si trovi all'esame dell'Assemblea. A questo proposito, è da ricordare il precedente della seduta del 25 settembre 1979, nel corso della quale il Presidente comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso alla Camera il decreto del Presidente della Repubblica che autorizza il ritiro del disegno di legge n. 499 ed avverte che esso sarà pertanto cancellato dall'ordine del giorno.

Su richiesta dell'onorevole Guarra, si apre una breve discussione del tutto eccezionale in un caso del genere, tanto che il Presidente sente il bisogno di ricordare che sul ritiro di un disegno di legge da parte del Governo non dovrebbe, a termini di regolamento, aver luogo alcuna discussione e precisa di aver ritenuto opportuno consentire ai rappresentanti dei gruppi di prendere brevemente la parola in ragione della particolare situazione determinatasi.

L'iniziativa di ritiro del disegno di legge da parte del Governo viene giudicata in modo critico e problematico da parte di rappresentanti di vari gruppi di maggioranza e di opposizione ma, mentre i primi la ritengono legittima, gli altri esprimono su di essa perplessità di varia natura. L'onorevole Bozzi, pur criticando la procedura seguita dal Governo, rileva come essa non incrini il rapporto di fiducia del gruppo liberale verso l'Esecutivo, anche perché quest'ultimo, ritirando il disegno di legge ed emanando contestualmente un decreto-legge, dimostra di voler comunque affrontare la materia.

L'onorevole Manfredo Manfredi, dopo aver osservato che l'iniziativa del Governo è conforme alla prassi, sottolinea a sua volta come il ritiro non sia fine a se stesso ma si ricolleghi all'emanazione di un decreto-legge per la cui predisposizione il Governo ha tenuto conto delle indicazioni emerse in sede parlamentare. Si dichiara inoltre favorevole all'esame (chiesto da vari parlamentari) della questione davanti alla Giunta per il regolamento, purché se ne discuta in generale, non con riferimento al caso specifico.

L'onorevole Labriola, definito nel caso di specie pacifico l'esercizio del potere di ritiro da parte del Governo, alla luce dei problemi posti in evidenza ritiene opportuno discutere della questione sia in Giunta per il regolamento sia in Assemblea, affinché quest'ultima possa definire limiti e fondamento dell'iniziativa legislativa.

Per il gruppo comunista l'onorevole Spagnoli manifesta perplessità circa la correttezza giuridica della decisione adottata dal Governo, decisione comunque criticabile sotto il profilo politico. Ad avviso dell'esponente comunista, un progetto di legge che abbia già passato la fase referente in Commissione e sia stato incardinato nell'ordine dei lavori dell'Assemblea non può più essere ritirato a discrezione del proponente, ma il ritiro deve ottenere l'assenso della Camera presso la quale si sta svolgendo il procedimento legislativo. Sul punto chiede che sia chiamata a pronunciarsi la Giunta per il regolamento.

L'onorevole Guarra, che con la sua richiesta ha provocato il breve dibattito, non critica il Governo per aver seguito la strada del ritiro del disegno di legge, ma giudica una grave scorrettezza il fatto che ciò sia avvenuto quando già la discussione era iniziata, sottraendo quindi il provvedimento alla disponibilità dell'Assemblea.

I rappresentanti di gruppi d'opposizione di minore consistenza numerica, come Cicciomessere e Magri, che non hanno loro rappresentanti in seno alla Giunta per il regolamento, chiedono che della questione venga investita l'Assemblea. In particolare, l'onorevole Magri chiede che la Presidenza chiami l'Assemblea a decidere su una questione di interpretazione del regolamento di tale importanza, qual è quella implicata da una procedura così distorta come quella posta in essere con il ritiro del disegno di legge, procedura che, ad avviso dello stesso parlamentare, rischia di portare in pochi mesi il Parlamento in un vicolo cieco.

Dal canto suo, l'onorevole Cicciomessere, dopo aver giudicata politicamente scorretta la decisione del Governo di ritirare il disegno di legge, si chiede come sia invocabile l'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza nell'atto di emanazione del decreto-legge, visto che, fino a pochi giorni prima, il Governo aveva ritenuto che il problema potesse essere regolamentato attraverso un normale disegno di legge.

Per il gruppo radicale l'onorevole De Cataldo dichiara di ritenere il ritiro in oggetto un grave precedente che in futuro potrebbe assumere un peso notevole, anche perché a volte le eleganti questioni regolamentari valgono ad occultare l'illegittimità di determinate situazioni, come quella posta in essere dal Governo con la sua iniziativa di ritiro.

Quanto all'aspetto giuridico della questione, ad avviso dell'onorevole De Cataldo, il ritiro di un disegno di legge è consentito anche senza il consenso dell'Assemblea, purché però non vi sia dissenso; in altri termini, ove pervenga una richiesta di votazione perché si prose-

gua nella discussione, evidentemente si dovrebbe procedere alla votazione medesima e successivamente prendere atto del suo esito. In merito alla sede in cui dirimere la questione, egli la individua nella Giunta per il regolamento, chiedendone però un'integrazione ai fini di una più adeguata rappresentatività.

A conclusione del breve dibattito, il Presidente riepiloga i termini della questione e contestualmente risponde a talune osservazioni che sono state formulate. In primo luogo, ricorda che è prassi costante quella di ritenere ammissibile il ritiro di un disegno di legge iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea; per di più, nel caso di specie, non è ancora iniziata la discussione sulle linee generali. In conformità con la ricordata prassi, non ritiene che l'Assemblea possa essere chiamata a deliberare sull'avvenuto ritiro del disegno di legge, ritiro peraltro posto in essere con la stessa forma procedimentale costituzionalmente prevista dall'articolo 87 della Costituzione per la presentazione da parte del Governo dell'atto d'iniziativa legislativa. Infine, sotto il profilo politico pone in evidenza come il disegno di legge che il Governo ha stabilito di ritirare fosse stato presentato dal precedente Gabinetto.

Come chiaramente ricorda il Presidente in tale occasione, fino ad allora non è stato ritenuto possibile provocare un voto dell'Assemblea sulla richiesta di ritiro di un disegno di legge governativo, anche per evitare i delicati problemi che potrebbero delinearsi tra organi costituzionali a seguito di una pronuncia dell'Assemblea sul punto. A tutt'oggi la prassi non si è discostata dal precedente ricordato ([18]).

Si deve inoltre osservare che identica è la *ratio* che presiede alla presentazione o al ritiro di un disegno di legge: l'attuazione del programma politico che il Governo pone a base della sua attività, nel senso che l'esercizio del potere d'iniziativa legislativa ha carattere strumentale per il raggiungimento dei fini che esso si propone. Ne consegue che, quando il disegno di legge d'iniziativa governativa non adempie più questa funzione strumentale, ne viene meno la ragion d'essere; anzi, il permanere degli obblighi che determina nelle Camere può essere d'intralcio all'attività del Governo ([19]).

Le considerazione svolte valgono anche nel caso in cui l'iter di un progetto di legge avvenga in Commissione in sede deliberante sulla base di quanto disposto dall'articolo 72 della Costituzione. Tale procedimento decentrato può dunque vedere un'ipotesi di ritiro di un progetto di legge, ritiro che dovrà seguire le stesse modalità sopra descritte e che, per analogia con quanto comunemente la dottrina

ritiene per il procedimento che termina in Assemblea, potrà esercitarsi fino al momento in cui non sia intervenuta l'approvazione definitiva da parte della Commissione.

In merito al ritiro di un progetto di legge durante la fase della discussione in Assemblea (o in Commissione in sede deliberante, come si è visto), vale la pena di sottolineare che, poiché la richiesta di ritiro di un disegno di legge da parte del Governo ne provoca la cancellazione dall'ordine del giorno, ciò comporta che la parte dell'iter già compiuta vada irrimediabilmente perduta. Tuttavia, se un gruppo (con molta probabilità un gruppo d'opposizione) non condividesse il ritiro del progetto di legge chiesto dal Governo e volesse recuperare il provvedimento, immediatamente dopo la comunicazione del ritiro uno o più parlamentari potrebbero presentare una proposta di legge di identico tenore rispetto a quella del Governo.

È vero che tale proposta di legge dovrebbe seguire l'iter ordinario, a cominciare dall'assegnazione alla Commissione competente per materia (proprio perché, come si è detto, non vi è la possibilità di recuperare la parte di procedimento che fino a quel momento ha avuto luogo). Tuttavia, intanto in base all'articolo 69 del regolamento all'atto della presentazione del progetto di legge o anche successivamente un Presidente di gruppo o dieci deputati possono chiedere alla Camera che ne sia dichiarata l'urgenza. Inoltre, sempre allo scopo di accelerarne l'iter, una volta terminata la fase referente in Commissione, esponenti dei gruppi d'opposizione potrebbero chiederne l'inserimento nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 23, comma 4, e dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, in base ai quali, qualora nella Conferenza dei presidenti di gruppo non si raggiunga un accordo unanime, il Presidente predispone il programma o il calendario tenendo conto delle indicazioni del Governo ed inserendovi "le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti". Ciò comporterebbe che, a breve distanza di tempo, il Governo potrebbe ritrovarsi a discutere in aula del progetto di legge precedentemente ritirato. Anche in tal caso, comunque, vi è ovviamente la possibilità per una maggioranza forte che sostenga il Governo di opporsi in vari modi a tale discussione.

2.d — *Ritiro di un progetto di legge già approvato dalla Camera presso la quale l'atto di iniziativa è stato presentato.*

Nella seduta del 13 gennaio 1976 viene annunciata all'aula la

richiesta del Presidente del Consiglio di ritirare un disegno di legge già approvato dal Senato, che quindi viene cancellato dall'ordine del giorno. Si tratta dell'unico precedente di questo genere ed in effetti esso desta numerose perplessità, in quanto comunemente si ritiene che un progetto di legge possa essere ritirato dal suo proponente fino al momento dell'approvazione finale da parte di una delle Camere: la votazione finale, infatti, trasforma il progetto in atto di volontà della Camera che lo ha approvato, come tale non più rientrante nella disponibilità del proponente ([20]).

Note

(1) CICCONETTI S.M., «Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, p. 381 e ss.

(2) Si tratta di norme regolamentari riguardanti l'esercizio del ritiro da parte del Governo contenute in: Reg. Senato del 1850 e Reg. Camera del 1848; Reg. Senato del 1861, Reg. Camera del 1863 e Reg. Senato del 1929.

(3) cfr.ad es. MUSCARÀ C., «Ritiro di progetti di legge», in *Rassegna parlamentare*, 1959, p. 80 e ss.

(4) MUSCARÀ C., *op. cit.*, p. 81.

(5) PATRONO M., «Procedimento legislativo», in *Novissimo Digesto italiano*, p. 1343 e ss.

(6) SPAGNA MUSSO E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I: *Il potere d'iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, p. 57 e ss.

(7) CICCONETTI S.M., *op. cit*, p. 390 e ss.

(8) MARRA D., «Ritiro di un decreto-legge?», in *Parlamento* anno XXI, n. 12, dicembre 1979, p. 37 e ss.

(9) MARRA D., *op. cit*, p.37.

(10) CIAURRO G. F., «Decreto-legge», in *Enciclopedia giuridica italiana*, Vol. X, Roma, 1988, p. 11.

(11) a questo proposito v. MARRA D., *op. cit.*, p. 38.

(12) CIAURRO G.F. *op. cit.*, p. 11.

(13) ESPOSITO C., «Decreto legge», in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, p. 864.

(14) PALADIN L., «In tema di decreti-legge», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 533 e ss.

(15) TARCHI R., «Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 941 e ss.

(16) MAZZONI HONORATI M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, p. 212 e ss.

(17) DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 371 e ss.

(18) DI CIOLO V., op. cit., p. 371 e ss.

(19) SPAGNA MUSSO E., *op. cit.*, p. 59.

(20) in proposito v. CICCONETTI S.M., *op. cit.*, p. 415.

Loredana Ballesi

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: da commissione di studio a commissione referente

1 — Qualche cenno sui precedenti; 2 — L'istituzione della Commissione; 3 — L'attività svolta come commissione di studio; 4 — La legge costituzionale sui poteri della Commissione; 5 — L'attività referente ancora in corso; 6 — La pubblicità dei lavori.

1 — *Qualche cenno sui precedenti*

In un articolo pubblicato lo scorso anno su *Rassegna trimestrale di diritto pubblico* Sabino Cassese parla di "lentissima attuazione" della Costituzione, ricordando che soltanto nel 1970 furono eletti per la prima volta i consigli regionali delle quindici regioni a statuto ordinario e venne approvata la legge sui referendum, in attuazione rispettivamente degli articoli 121 e 75 della Costituzione ([1]). Ma nonostante tale lenta attuazione, a partire dagli anni settanta e soprattutto nel decennio successivo, sempre più forte è stata avvertita l'esigenza di porre nuovamente mano alla Costituzione del 1948 e di riforme istituzionali cominciarono a parlare quasi tutti i Presidenti del Consiglio incaricati nelle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento in sede di esposizione del programma di governo.

Sul piano parlamentare, una iniziativa di rilievo si ebbe nel settembre 1982 con la costituzione, in seno alle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, di due comitati di studio, presieduti rispettivamente dall'onorevole Riz e dal senatore Bonifacio, ai quali fu assegnato il compito di sottoporre entro il 31 ottobre 1982 al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un elenco ragionato: delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato; di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, in evidenza in sede politica e parlamentare; di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle sud-

dette proposte di carattere istituzionale. I due comitati presentarono ai rispettivi Presidenti, entro la data stabilita, delle relazioni conclusive in cui si dava conto delle posizioni emerse in relazione ai principali temi trattati.

Nella seduta del 14 aprile 1983 la Camera e il Senato approvarono l'una una risoluzione, l'altro un ordine del giorno con i quali deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'iter delle iniziative legislative in corso. Ma alla costituzione di tale Commissione non si poté arrivare a causa dell'anticipata fine dell'VIII legislatura.

Ad essa si giunse, invece, all'inizio della IX legislatura. Nella seduta del 12 ottobre 1983 sia la Camera sia il Senato approvarono mozioni di analogo contenuto con le quali veniva rinnovata la precedente deliberazione. La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali aveva il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa, su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa". A presiedere la Commissione, composta — come già previsto — di venti deputati e venti senatori, i Presidenti delle Camere chiamarono l'onorevole Aldo Bozzi. Il 29 gennaio 1985 essa presentò una relazione conclusiva nella quale erano formulate le proposte di revisione costituzionale e legislativa per le quali si era manifestato in seno alla Commissione un ampio consenso ed erano evidenziati i punti sui quali, viceversa, tale consenso non si era avuto. La relazione prendeva in considerazione i seguenti temi: democrazia diretta e partecipazione popolare; Parlamento; Governo; fonti normative; Presidente della Repubblica; diritto di libertà e partecipazione; problemi della giustizia; Pubblica amministrazione, sistema delle autonomie; governo dell'economia, sindacati, relazioni industriali; sistema elettorale. Ad essa si accompagnava una proposta articolata concernente 44 articoli della Costituzione ([2]).

Il presidente Bozzi ed il vicepresidente Mancino presentarono, rispettivamente alla Camera ed al Senato, proposte di legge conse-

guenti al lavoro svolto dalla Commissione, ma lo scioglimento anticipato delle Camere — o anche, come affermano alcuni, la scarsa volontà di porre mano effettivamente alle riforme — non consentì che esse potessero essere prese in esame ([3]).

Nella X legislatura una novità fu rappresentata dalla presenza per la prima volta nel Governo del Ministro senza portafoglio per gli affari regionali ed i problemi istituzionali; incarico assegnato ad Antonio Maccanico dal Presidente del Consiglio De Mita nell'aprile 1988 ([4]). Nel corso di tale legislatura, pur non essendo stato possibile seguire un disegno organico, sono state attuate, attraverso leggi ordinarie o costituzionali, alcune riforme molto importanti, tra le quali quella della Presidenza del Consiglio, quella delle autonomie locali, quella sulla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, quella sul procedimento amministrativo, quella relativa al procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione nonché quella dell'articolo 88 della stessa ([5]).

Sempre nel corso della X legislatura, il 26 giugno 1991, il Presidente della Repubblica Cossiga, avvalendosi del potere attribuitogli dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, ha inviato alle Camere un messaggio sulle riforme istituzionali ([6]). Affermato che la Costituzione rimane "fermo quadro di riferimento", il Presidente Cossiga rilevava "l'inadeguatezza del nostro apparato istituzionale e le difficoltà, da tanti lamentate, che comporta per il Governo, per il Parlamento, per tutte le forze repubblicane il dover affrontare, con gli strumenti oggi a disposizione, i gravi ed incalzanti problemi posti, da un lato, dall'urgenza di adeguarsi alle immediate scadenze europee e, dall'altro, dalla priorità di por mano a risolvere almeno le più preoccupanti questioni interne". Nel rispetto, che non può venir meno, dell'articolo 138 della Costituzione, egli delineava tre strade a suo giudizio percorribili per seguire la via delle riforme: "la revisione costituzionale, in forza e secondo la procedura dell'articolo 138 da parte di questo o del successivo Parlamento; l'attribuzione da parte delle Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, dei poteri costituenti; l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente". Su questo messaggio si è sviluppato, nelle giornate del 23, 24 e 25 luglio, sia alla Camera sia al Senato, un approfondito dibattito ([7]).

A meno di una anno di distanza, il 28 maggio 1992, di fronte ad un nuovo Parlamento, il Presidente Scàlfaro, ricordato che tutti i partiti sostengono unanimemente e da tempo la necessità di riforme

istituzionali e che molte proposte sono state studiate e sottoposte al vaglio del Parlamento senza che si siano prodotti effetti, ha rivolto "solenne, rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale ed organica revisione delle diverse istituzioni" ([8]). Delle tre strade prospettate dal suo predecessore, il nuovo Presidente della Repubblica ha scelto senza esitazione la prima.

2 — *L'istituzione della Commissione*

Il compito assegnato all'XI legislatura era dunque quello di procedere ad un'organica revisione della Carta costituzionale. I valori di libertà, uguaglianza, socialità e pluralismo affermati nella prima parte della Costituzione non erano assolutamente messi in discussione. Ma le formule organizzative contenute nella seconda parte — e che hanno in quei valori i loro princìpi ispiratori — sembravano non corrispondere più alle mutate esigenze di una società in continuo sviluppo. La costituzione di una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali appariva la via giusta da seguire per ridisegnare, attraverso riforme elettorali ed istituzionali, tra loro intrecciate ed inseparabili, le regole del gioco politico ([9]).

Il 23 luglio 1992 la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, al termine di due giorni di intenso dibattito conseguente alla presentazione, rispettivamente nelle due Assemblee, di undici e nove mozioni, hanno approvato due atti monocamerali di indirizzo (l'una la risoluzione Bianco, l'altro l'ordine del giorno Gava) con i quali è stata istituita la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ([10]). Compito di tale Commissione, composta da trenta deputati e trenta senatori nominati rispettivamente (il 3 e il 5 agosto 1992) dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento, era quello di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti i titoli I, II, III, IV e V della seconda parte della Costituzione — come specifica il documento del Senato, mentre quello della Camera si limita a parlare di parte seconda — ed i disegni di legge in materia elettorale presentati alle Camere nel corso della legislatura e di elaborare un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per gli organi costituzionali.

Per portare a termine tale lavoro alla Commissione venivano assegnati sei mesi, nella previsione che le fossero nel frattempo conferiti, con legge costituzionale, poteri referenti per la formulazione delle proposte di revisione della Costituzione.

La consapevolezza dell'urgenza di procedere ad una profonda innovazione del sistema costituzionale italiano al fine di correggere certi difetti del bicameralismo, rafforzare la capacità dell'Esecutivo di guidare concretamente la politica del Governo, dare alle regioni reale autonomia normativa e finanziaria, ha avuto come conseguenza quella di far sentire necessario l'avvio rapido di una fase operativa di lavoro. Ecco dunque la peculiarità di una Commissione istituita prima dell'approvazione della legge costituzionale richiamata negli atti istitutivi e che, tuttavia, è strettamente collegata a quanto dalla legge sarebbe stato disposto. Come avrebbe affermato il presidente De Mita, il ricorso a due distinte delibere monocamerali costituiva un espediente procedurale volto a guadagnare tempo e ad evitare che la Commissione stessa si insediasse soltanto dopo l'approvazione della legge costituzionale. Si dava così vita ad un *continuum* tra una fase in cui la Commissione avrebbe potuto operare, in quanto commissione di studio, nell'ambito dei poteri e dei mezzi conoscitivi e di indagine previsti dai regolamenti parlamentari e quella in cui sarebbe divenuta soggetto attivo nell'iter legislativo, avendo acquisito poteri referenti.

Ricordando rapidamente il dibattito svoltosi sui poteri dell'istituenda Commissione, va rilevato che soltanto per i parlamentari di Rifondazione comunista questa avrebbe dovuto essere semplicemente una commissione di studio ed avrebbe dunque dovuto limitarsi a predisporre materiale di lavoro da rimettere alle Camere. All'opposto, l'attribuzione di poteri redigenti era fermamente sostenuta da deputati e senatori della Lega nord, che nei loro documenti prospettavano un impegno per forti poteri di intervento del corpo elettorale nel processo decisionale della Commissione (attraverso la possibile indizione di referendum di "indirizzo" da parte della Commissione stessa), nonché da quelli dell'MSI-destra nazionale, che parlavano addirittura di poteri costituenti. Contrari all'assegnazione di poteri redigenti non erano né il gruppo dei verdi né quello liberale, mentre quello socialista, anch'esso inizialmente sostenitore di tale tesi, vi avrebbe successivamente rinunciato al fine di raggiungere l'accordo con quanti ritenevano che una Commissione con funzioni redigenti avrebbe limitato la competenza delle Assemblee presentando ad esse un testo ormai "chiu-

so", da prendere o lasciare, senza ulteriori poteri di emendamento. Una simile proposta fu considerata troppo radicale, rispetto ad una materia delicata e cruciale quale quella della modifica della Costituzione, sia dai parlamentari democristiani, repubblicani e socialdemocratici sia da quelli del PDS, i quali si dichiararono tutti favorevoli all'attribuzione alla Commissione di poteri referenti.

Alla Camera, le mozioni Bossi e Nania ponevano poi il problema della presenza nella Commissione anche di componenti non parlamentari: la prima prevedeva che la Commissione venisse integrata da un collegio di venti membri esperti in materia costituzionale designati dalla Commissione stessa in apposita seduta; la seconda (come la mozione Pontone al Senato) proponeva l'integrazione della Commissione con tecnici non parlamentari in numero pari a quello dei parlamentari. Ma, come chiaramente affermò l'onorevole Boato, era inaccettabile, dal punto di vista sia giuridico sia politico, immaginare l'inserimento all'interno del nuovo organismo di esperti come membri con diritto di voto, a qualunque titolo, consultivo o meno, poiché questi sarebbero stati privi di qualunque legittimazione espressa dalla volontà popolare.

Il tema della partecipazione ai lavori da parte di non parlamentari sarebbe successivamente stato affrontato, e risolto negativamente, dalla Commissione nella seduta del 18 marzo 1993, di fronte alla richiesta del presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, Clemente di San Luca, di consentire la partecipazione di una rappresentanza della Conferenza stessa alle sedute destinate alla discussione dei problemi riguardanti le regioni ([11]). Si può rilevare che i termini della questione non erano esattamente gli stessi, dal momento che i presidenti delle regioni sono comunque espressione della volontà popolare e non possono essere paragonati a degli esperti. La decisione assunta in quell'occasione ha comunque confermato la volontà di tenere la Commissione in un ambito tutto parlamentare.

Da ultimo, va sottolineato che soltanto i verdi hanno avanzato la proposta di dare vita a due distinte Commissioni, assegnando ad una esclusivamente il tema della riforma delle leggi elettorali, all'altra tutte le altre materie (riforma del Parlamento, del Governo, della Presidenza della Repubblica, delle regioni e delle autonomie locali, degli istituti di democrazia diretta). Pur riconoscendo l'esistenza di una connessione tra i due impegni, i deputati verdi ritenevano che la riforma della legge

elettorale dovesse essere il punto di volta rispetto al quale affrontare tutto il resto: problema prioritario sia logicamente, sia cronologicamente e politicamente.

3 — *L'attività svolta come commissione di studio*

Dunque, la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali si è insediata, in qualità di commissione di studio, il 9 settembre 1992, eleggendo suo presidente l'onorevole Ciriaco De Mita ([12]).

Seguendo la regola generalmente valida per tutte le commissioni bicamerali, i Presidenti delle due Camere decisero che non avrebbero potuto esserci sostituzioni temporanee dei componenti la commissione ma solo definitive. Rimase invece irrisolto il problema della contemporaneità dei lavori della Commissione con quelli delle Assemblee e delle altre commissioni, poiché non vennero accolte né la proposta di considerare in missione i parlamentari impegnati nei lavori della Commissione bicamerale, né quella di prevedere per essi una sostituzione in via permanente presso le altre commissioni, come avviene per i membri del Governo. Tale circostanza avrebbe inevitabilmente inciso sui ritmi di lavoro del nascente organismo.

Dando inizio ai lavori della Commissione, nella seduta del 16 settembre, il presidente De Mita affermò che quella che si stava per intraprendere era la sola strada che fosse dato percorrere per affrontare con qualche possibilità di riuscita la grave crisi del sistema istituzionale. Per consentire che l'iniziale lavoro di approfondimento, di analisi e di indicazione di possibili soluzioni si svolgesse con continuità e speditezza, egli proponeva la costituzione di quattro comitati, che si occupassero rispettivamente della forma dello Stato e dei problemi delle autonomie, della forma di governo (comprendendo in questa formula Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica), delle garanzie costituzionali e della legge elettorale.

La discussione generale si è svolta nelle sedute del 22, 23 e 24 settembre 1992. Il 29 settembre si sono insediati ed hanno cominciato a lavorare i quattro comitati, la cui istituzione era stata approvata dalla Commissione. Essi hanno presentato quattro rapporti, che sono stati illustrati alla Commissione nella seduta del 5 novembre. Al termine della discussione generale su tali rapporti (sedute del 10, 11 e 12

novembre), il presidente De Mita ha predisposto un'ipotesi di ordine del giorno sulla quale i commissari hanno discusso ed alla quale hanno presentato emendamenti, fino a giungere, nella seduta del 3 dicembre 1992, all'approvazione dei "Princìpi direttivi per la riforma della parte seconda della Costituzione". Sulla base di tali princìpi sono tornati a lavorare i comitati e la Commissione plenaria non si è più riunita fino al 27 gennaio 1993, quando è iniziata la discussione sugli esiti dei lavori dei comitati.

Mentre i comitati "forma di Stato" e "forma di governo" hanno concluso il loro lavoro istruttorio con la presentazione di due testi articolati, nei quali dunque le modifiche proposte agli articoli della Costituzione rientranti nel loro ambito di competenza assumevano la veste di emendamenti (soppressivi, sostitutivi o aggiuntivi che fossero), il comitato "legge elettorale" ha sottoposto all'attenzione della Commissione due documenti contenenti princìpi direttivi per la riforma del sistema elettorale rispettivamente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati: questi la Commissione ha discusso, emendato ed approvato, senza definire un articolato. Non si è mai svolta, invece, alcuna discussione sui risultati del lavoro del comitato "garanzie": se innegabile era l'intreccio tra le materie oggetto dei primi tre comitati, sembrava impossibile delineare un corretto quadro di garanzie costituzionali fintanto che non fosse chiaramente emerso a quale forma di Stato e di governo esse dovessero fare riferimento.

I problemi che la Commissione ha dovuto affrontare in questa fase di lavori sono sostanzialmente di tre ordini. Il primo attiene alla vicenda della riforma elettorale ed ai suoi intrecci con la vicenda referendaria. Durante la fase della discussione dei princìpi direttivi, benché fosse stata da più parti prospettata l'eventualità che essendo quella elettorale materia da doversi sottoporre a referendum, e non materia costituzionale, avrebbe potuto essere discussa per prima, in modo da predisporre una soluzione a Costituzione vigente, l'argomento era stato trattato soltanto dopo la definizione di quelli concernenti la forma di Stato e la forma di governo, essendo prevalsa la convinzione che le scelte in campo elettorale dovessero essere la logica conseguenza delle decisioni adottate in quei settori. Il 27 gennaio, invece, la Commissione plenaria ha ripreso la sua attività proprio con la discussione dell'esito del lavoro del comitato "legge elettorale": tale decisione non può non essere messa in relazione al fatto che il 16 gennaio 1993 la Corte costituzionale aveva dichiarato ammessi sia il referendum sulla legge eletto-

rale del Senato sia quello relativo alle elezioni nei comuni (non più svolto a seguito dell'approvazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta dei sindaci). Il confronto che si è sviluppato in seno alla Commissione, saggiando la praticabilità di differenti soluzioni di tipo maggioritario o proporzionale, se non ha portato alla formulazione di una concreta ipotesi di riforma, si è tuttavia concluso con l'approvazione, nella seduta del 10 febbraio, di nuovi princìpi direttivi contenenti gli indirizzi per la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato; ma tali princìpi, non essendo ancora la Commissione dotata di poteri referenti, non potevano essere indirizzati che alle due Assemblee ed alle rispettive Commissioni affari costituzionali.

Successivamente a tale data, vicende del tutto estranee alla Commissione hanno indotto l'onorevole De Mita a presentare e confermare le proprie dimissioni da presidente e il 10 marzo la Commissione ha eletto presidente l'onorevole Leonilde Iotti. Ritenendo che la convinzione, diffusa nell'opinione pubblica, che la Commissione non avesse prodotto alcun risultato dipendesse almeno in parte dal fatto che la discussione effettuatasi sulla legge elettorale aveva in qualche modo offuscato il resto dei lavori della Commissione, il nuovo presidente si poneva l'obiettivo di rilanciare l'attività di riforma da questa svolta. Nella seduta del 16 marzo 1993 la Commissione ha così iniziato la discussione sugli esiti dei lavori dei comitati "forma di Stato" e "forma di Governo".

Il referendum in materia elettorale svoltosi il 18 aprile 1993 ha prodotto comunque un nuovo dibattito all'interno della Commissione bicamerale. Per alcuni commissari (tra i quali Patuelli e D'Onofrio) il documento sulle riforme elettorali approvato il 10 febbraio poteva considerarsi "se non altro politicamente" in larga parte superato, si doveva assolutamente prevedere un nuovo dibattito e la decisione assunta non poteva ritenersi immutabile. Di avviso opposto quanti ritenevano (Miglio, Novelli, Salvi, Mattarella e lo stesso presidente Iotti) che il referendum avesse offerto un'indicazione inequivocabile, sulla base della quale la I Commissione della Camera e l'omologa del Senato avrebbero potuto predisporre in sede referente i testi delle leggi di riforma da sottoporre alle rispettive Assemblee. È questa, come sappiamo, la tesi che è prevalsa, anche in considerazione del fatto che la Commissione bicamerale era ancora commissione di studio, mentre la Commissione affari costituzionali della Camera già dal 1° aprile aveva

iniziato in sede referente l'esame (subito sospeso in attesa dello svolgimento del referendum) delle proposte di legge per l'elezione della Camera dei deputati.

Il problema del rapporto tra la Commissione, ormai investita dei poteri referenti, e la riforma elettorale è tornato a porsi il 25 ottobre 1993, quando l'onorevole Labriola ha inviato al presidente Iotti una lettera con la quale, richiamandosi alle difficoltà della situazione politica ed esprimendo l'opinione che le leggi elettorali per la Camera ed il Senato approvate alla fine di luglio non dessero garanzie sufficienti a superare le difficoltà del momento ed a fornire al paese la stabilità necessaria, ha prospettato l'opportunità che la Commissione presentasse alle Camere proposte di modifica di tali leggi, in modo che queste potessero approvarle in tempo utile perché fossero operanti prima della prossima scadenza elettorale. Nella riunione dell'ufficio di presidenza appositamente convocata il 16 novembre, la Commissione è però giunta alla conclusione che non esistessero le condizioni politiche — per usare le parole del presidente — per affrontare la "riforma della riforma" ([13]).

Il secondo problema che ha investito la Commissione in questa fase è quello conseguente al mancato realizzarsi del percorso temporale inizialmente immaginato. Il 4 marzo 1993, quando stavano ormai per concludersi i sei mesi ad essa assegnati dagli atti istitutivi senza che la Commissione avesse terminato i suoi lavori e senza che fosse stata approvata la legge costituzionale che avrebbe dovuto attribuirle poteri referenti, la Camera ed il Senato hanno proceduto alla approvazione di due distinte mozioni con le quali, considerato che la Commissione bicamerale si trovava in fase di avanzata elaborazione dei propri lavori e che era ormai imminente l'approvazione della legge costituzionale, prorogavano l'attività della Commissione stessa fino all'entrata in vigore di tale legge.

Il testo della legge costituzionale sulle funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali invece, sia alla Camera, il 10 marzo, sia al Senato, il 29 aprile, è stato approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta dei componenti ma inferiore ai due terzi. Iniziavano così a decorrere dal 6 maggio, data della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, i tre mesi durante i quali, a norma del secondo comma dell'articolo 138 della Costituzione, avrebbe potuto essere presentata domanda di sottoporre la legge stessa a referendum popolare. Rinviata di tre mesi la promulgazione, era conseguentemente rinviata di tre mesi l'attribuzione dei poteri referenti.

Questa situazione non poteva non avere riflessi diretti sull'attività della Commissione collegandosi — ecco dunque il terzo problema — alle incertezze circa la possibilità di completare realmente la riforma costituzionale. Già il senatore Miglio aveva affermato che la Commissione non poteva non risentire "dell'ombra di delegittimazione che sempre più densa si delinea sul Parlamento", anche se questo non significava che essa non dovesse proseguire nel suo lavoro perché "anche le commissioni di studio servono, in quanto si adoperano per le soluzioni dei problemi", ma certo non era questo l'obiettivo perseguito dalla maggioranza delle forze politiche rappresentate in Commissione. Ovviamente, il loro diverso atteggiamento e le differenti strategie costituzionali e politiche incidevano pesantemente sugli sviluppi della Commissione stessa, rischiando di paralizzarla e portando il presidente Iotti ad affermare che nel caso in cui la Commissione non fosse stata in grado di proseguire i suoi lavori, ella si sarebbe vista costretta a rassegnare ai Presidenti delle Camere le sue dimissioni.

Per quanto riguarda i risultati del lavoro svolto dalla Commissione in questa fase, come si è detto, essa aveva iniziato il 16 marzo la discussione degli esiti dei lavori dei comitati "forma di Stato" e "forma di governo". Rispetto al testo predisposto dal primo, la Commissione, giunta alla conclusione che non fosse possibile esaurirne l'esame, ha limitato la discussione agli articoli 70 e 117, concernenti le competenze legislative dello Stato e delle regioni, considerati centrali di tutto l'impianto. Il resto — compreso l'articolo 122, riguardante la forma di governo regionale e brevemente discusso nella seduta del 18 maggio 1993 — è stato accantonato con l'intesa di riprenderne l'esame dopo la discussione del testo elaborato dal comitato "forma di governo". Tale discussione — durante la quale è stato approvato il nuovo testo degli articoli 92, 93, 94, 95 e 95-bis, relativi alla composizione ed alla struttura del Governo — sospesa il 6 luglio, non è stata più ripresa prima della pausa estiva dei lavori parlamentari.

4 — *La legge costituzionale sui poteri della Commissione*

Come già accennato, gran parte dell'attività svolta dalla Commissione come commissione di studio è temporalmente coincisa con la discussione da parte del Senato e della Camera della legge costituzionale con la quale, sulla base di quanto previsto dai docu-

menti istitutivi della Commissione stessa, si attribuiscono a quest'ultima poteri referenti nei confronti delle due Assemblee e si detta la disciplina del procedimento di revisione costituzionale da seguire in questa particolare circostanza ([14]).

Per la prima volta una Commissione bicamerale è stata inserita nel procedimento legislativo: in deroga al principio generale della separatezza tra le due Camere e dell'esercizio disgiunto della funzione legislativa loro attribuita, sono stati conferiti alla Commissione poteri referenti nei confronti delle Assemblee parlamentari. Questa è la prima grande novità contenuta nella legge costituzionale. La seconda è costituita dal fatto che alla Commissione è assegnato il compito di elaborare direttamente il testo sul quale dovranno pronunciarsi le Camere, a prescindere dall'esistenza o meno di progetti di legge.

La terza novità è rappresentata dalla procedura che nella legge costituzionale è delineata per l'approvazione di un progetto organico di revisione che riguardi tutta la parte seconda della Costituzione, fatta eccezione per la sola sezione II del titolo VI, in pratica gli articoli 138 e 139. Ferma restando l'intangibilità della forma repubblicana dello Stato, al termine di un ampio dibattito svoltosi fuori e dentro le aule parlamentari era infatti prevalsa la tesi che la Commissione non potesse modificare l'iter previsto dall'articolo 138 della Costituzione ([15]).

Molto si è dibattuto sull'opportunità di modificare l'espressione "progetto organico di revisione costituzionale", facendo piuttosto riferimento ad una serie di progetti di legge in materia. Le preoccupazioni legate all'eventualità di dover poi sottoporre ad una pluralità di referendum i diversi progetti sono state la motivazione principale che ha indotto a non apportare quella modifica. Ne consegue che la Commissione dovrebbe predisporre un solo progetto organico di revisione costituzionale, al quale possono essere affiancate più leggi ordinarie.

Dopo aver previsto che la Commissione debba concludere l'esame dei progetti di legge ad essa assegnati e presentarli alle Camere corredati dalle relazioni illustrative entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, questa disciplina l'esercizio dei poteri di emendamento dei membri del Parlamento sia nei confronti del testo varato dalla Commissione sia durante l'esame in Assemblea.

Al Senato, che per primo ha esaminato il progetto di legge costituzionale, si è discusso a lungo su quelli che erano considerati limiti all'autonomia ed al ruolo dei parlamentari. È stata contestata la non ammissibilità, durante l'esame davanti alle Assemblee, di questioni

pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio all'esame degli articoli o per il rinvio in Commissione; ma tale disposizione è rimasta immutata essendo prevalsa la convinzione che fosse necessario evitare intralci procedurali.

Sono stati altresì contestati la prescrizione che tutte le votazioni dovessero effettuarsi a scrutinio palese nonché i limiti al potere di emendamento. Di tutte le materie di competenza della Commissione bicamerale, l'unica per la quale è prevista — e solo dal regolamento della Camera, all'articolo 49 — la possibilità di votazione a scrutinio segreto è quella elettorale e l'eccezionalità della situazione istituzionale avrebbe potuto giustificare, come rilevò il senatore Covatta, il superamento, con legge costituzionale, di una previsione regolamentare ([16]). La Camera, invece, ha eliminato la disposizione. L'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 stabilisce dunque che nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti, con la conseguenza che per la Camera resta salva la possibilità di fare ricorso al voto segreto in materia elettorale. Possibilità che rimane circoscritta ai progetti di legge sull'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, essendo state approvate il 4 agosto 1993 le leggi elettorali sia per il Senato sia per la Camera dei deputati ([17]).

I lamentati limiti al potere di emendamento derivano dalla predisposizione di una procedura di approvazione modellata sul sistema previsto dai regolamenti parlamentari per la discussione e l'approvazione dei documenti di bilancio e della legge finanziaria, allo scopo di salvaguardare, insieme ai diritti dei singoli parlamentari, l'esigenza di procedere con speditezza. Il testo inizialmente varato dal Senato prevedeva che gli emendamenti potessero essere esaminati solo in sede di Commissione bicamerale e che l'Assemblea, su richiesta dei proponenti, discutesse solo quelli respinti in quella sede o presentati dalla Commissione stessa. Alla Camera la norma è stata modificata, consentendo, pur se con certe limitazioni, la presentazione di emendamenti anche in Assemblea. In base all'articolo 1, comma 4, della citata legge costituzionale, entro trenta giorni dalla comunicazione alle Camere da parte della Commissione di progetti di legge, ciascun deputato o senatore, anche nel caso in cui ricopra incarichi di Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni. L'articolo 2 dispone poi che, fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono

presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. Non è dunque possibile parlare di "norme blindate" o di *aut aut* rispetto ad un pacchetto predisposto ([18]).

L'ultima fase della procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 attiene alla conclusione dei lavori delle Assemblee. Il testo esaminato in prima battuta al Senato prevedeva una sola votazione finale a maggioranza assoluta da parte di ciascuna Camera sul progetto di legge costituzionale. Per il relatore Mazzola, come per i senatori Maccanico e Salvi, il meccanismo della doppia deliberazione avrebbe avuto valenza trascurabile una volta stabilita l'obbligatorietà del referendum confermativo, mentre la sua eliminazione avrebbe consentito di ridurre il tempo complessivo necessario per l'approvazione del testo. Tuttavia, proprio al fine di raggiungere la più ampia intesa, i senatori del PDS hanno presentato un emendamento, poi approvato, tendente a reintrodurre la seconda lettura e la necessità della doppia deliberazione è stata successivamente confermata dalla Camera.

L'articolo 3 della legge prevede, come si è detto, il carattere inderogabile di una pronuncia popolare, attraverso apposito referendum, sul testo varato dal Parlamento, naturalmente con riferimento al progetto di legge costituzionale (non certo a quello in materia elettorale, che segue la disciplina legislativa ordinaria). Tale innovazione, come sottolineato dall'onorevole Labriola, è probabilmente una scelta dovuta al fatto che il Parlamento, a differenza dell'Assemblea costituente, non ha ricevuto l'investitura a dar vita ad un nuovo assetto istituzionale.

Per molti, tuttavia, il referendum confermativo porrà i cittadini di fronte ad un "prendere o lasciare", cioè di fronte alla scelta di annullare tutto il lavoro svolto o di accettarlo in blocco e più opportuna sarebbe stata la previsione di un referendum su ipotesi alternative di riforma (prospettato da parlamentari del MSI-destra nazionale, della Lega nord, liberali e socialisti). Tesi decisamente avversata da quanti, come il repubblicano Passigli, ritengono che tale istituto trasferirebbe la funzione legislativa al popolo, rendendo solo propositivo il potere del Parlamento ([19]).

La legge costituzionale stabilisce, infine, che la Commissione bicamerale cessa dalla sue funzioni con la pubblicazione delle leggi costituzionale ed ordinarie approvate ai sensi della legge stessa, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Il testo della legge costituzionale recante "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" (L.C. 6 agosto 1993, n. 1) sia alla Camera sia al Senato è stato approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta dei componenti ma inferiore ai due terzi. Di conseguenza, come stabilisce l'articolo 138 della Costituzione, essa è stata promulgata soltanto il 10 agosto 1993, cioè dopo tre mesi dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. Dunque, solo da quella data decorrono i sei mesi che la legge stessa assegna alla Commissione bicamerale per portare a termine il compito affidatole.

5 — *L'attività referente ancora in corso*

L'8 settembre 1993 la Commissione bicamerale ha ripreso la sua attività investita ormai di poteri referenti: ripreso perché, anche se i poteri sono diversi, l'organo è sicuramente lo stesso, né al riguardo è intervenuta alcuna pronuncia da parte delle Camere o dei loro Presidenti. Tale continuità è confermata sia dal presidente Iotti (anche se per affermare, nella seduta del 23 settembre, che gli emendamenti presentati ed approvati durante la prima fase dei lavori della Commissione potevano considerarsi superati) sia dai ripetuti richiami fatti da più di un commissario e dallo stesso relatore Labriola alle deliberazioni già assunte e da considerare base, naturalmente non vincolante, dell'ulteriore lavoro da compiere ([20]).

Ma questa stessa Commissione è comunque un organo nuovo, anzi unico nella storia parlamentare italiana. Come commissione di studio aveva seguito le orme di altri organi bicamerali e naturale era il confronto con l'omologa Commissione presieduta nella IX legislatura dall'onorevole Bozzi. Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1993 essa è stata inserita, con poteri referenti, in un procedimento speciale di revisione costituzionale, parzialmente derogatorio a quello previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Eccezionalmente è stata attribuita ad un organo bicamerale una funzione referente, da svolgere, altrettanto eccezionalmente, nei confronti di entrambe le Assemblee, spettando ai Presidenti delle Camere adottare le opportune intese per l'iscrizione di progetti di legge all'ordine del giorno dell'una o dell'altra. Poiché la Commissione è chiamata ad elaborare un progetto organico di revisione costituzionale, anche se limitatamente

alla parte seconda della Costituzione, termine di paragone diventa, con le dovute distinzioni, la Commissione dei Settantacinque, alla quale l'Assemblea costituente aveva affidato il compito di elaborare e proporre un progetto di Costituzione redatto in articoli ([21]).

Come già visto, in sede di discussione della proposta di legge costituzionale era prevalsa la tesi che il progetto organico elaborato dalla Commissione dovesse sostanziarsi in un unico testo. Il problema che la Commissione ha dovuto successivamente affrontare, per l'incalzare delle vicende politiche, è stato se quel progetto dovesse necessariamente interessare l'intera seconda parte della Costituzione o se fosse sufficiente che riguardasse una parte sostanziale ed organicamente modellata. A tale quesito essa ha risposto ritenendo praticabile la seconda soluzione. Aprendo la nuova fase di attività, il presidente ha così evidenziato la necessità di stabilire un ordine di priorità che consentisse di lavorare nel modo più razionale possibile, partendo dai temi sui quali maggiore si era manifestato il consenso della Commissione. Ciò allo scopo di concludere, prima di quello da molti ormai indicato come il termine della legislatura, cioè la primavera 1994, una parte rilevante del lavoro inizialmente impostato. Nella seduta del 9 settembre quelle priorità sono state indicate nel rapporto Stato-regioni e nella riforma del sistema elettorale regionale, nonché, a seguire, nella riduzione del numero dei parlamentari, nella differenziazione dei compiti delle due Camere, nell'elezione del Presidente del Consiglio e nella durata della legislatura ([22]).

Il secondo comma dell'articolo 1 della legge costituzionale stabilisce, poi, che la Commissione debba esaminare i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinarie relativi alle materie indicate nello stesso articolo "presentati entro la data di entrata in vigore" della legge stessa. Questa disposizione si è prestata ad una diversa interpretazione per quel che riguarda i progetti presentati dopo la data indicata. Secondo una prima linea interpretativa, avrebbe dovuto sussistere un divieto di assegnazione alla bicamerale: questo, tuttavia, avrebbe portato a congelare le proposte presentate nel periodo di vita della Commissione stessa, poiché non sembrava immaginabile seguire, in materie per le quali sia temporaneamente in atto una procedura speciale, la procedura ex articolo 138 della Costituzione. Secondo la linea interpretativa successivamente affermatasi, dunque, scopo della norma era soltanto quello di assicurare che fossero trasmessi alla bicamerale tutti i progetti di legge già presentati, compresi quelli nel frattempo assegnati alle commissioni ordinarie ([23]).

Tornando ad una linea interpretativa letterale di quanto disposto dal citato secondo comma dell'articolo 1, il Presidente Spadolini — dopo che l'ufficio di presidenza della Commissione aveva constatato, come già si è detto, che non esistevano le condizioni politiche per l'esame di eventuali modificazioni delle leggi elettorali per il Senato e per la Camera — ha assegnato alla I Commissione in sede referente il disegno di legge n. 1629, recante modifiche alle leggi nn. 276 e 277 del 1993 in materia di elezioni politiche. Decisione analoga è stata assunta, pochi giorni dopo, dal Presidente Napolitano con riferimento alla proposta di legge n. 3347, vertente sulla stessa materia. Nella seduta del 1° dicembre 1993 il presidente Iotti ha manifestato la sua sorpresa per l'assunzione di tali decisioni, auspicando che la motivazione, resa nota da comunicati stampa, potesse configurarsi solo come commento d'agenzia.

Su proposta del presidente, dando inizio alla propria attività in sede referente la Commissione ha deciso la costituzione di due comitati ristretti. Uno, incaricato di esaminare le proposte di modificazione alla parte seconda della Costituzione, ha riunito al suo interno quelle che nella prima fase erano state le competenze dei comitati per la forma di Stato, per la forma di governo e per le garanzie e sui lavori dei quali i relatori Labriola, Bassanini ed Acquarone hanno riferito nella stessa seduta dell'8 settembre. L'altro, cui è stata affidata la materia elettorale, con particolare riguardo alla legge elettorale regionale — ultima legge elettorale ancora da riformare — a differenza del primo si è dovuto occupare di una questione affatto trattata dalla Commissione nella sua prima fase e rispetto alla quale non è stato presentato alcun progetto di legge; relatore è stato nominato il senatore Mazzola ([24]).

È tornato così a riproporsi all'attenzione della Commissione il rapporto tra riforma costituzionale e riforma elettorale su cui essa aveva discusso a lungo prima dello svolgimento del referendum del 18 aprile. In pratica, si è posto il problema se fosse opportuno procedere alla riforma elettorale regionale, da attuare con legge ordinaria, a Costituzione vigente o se si dovesse attendere la modifica del dettato costituzionale, in particolare dell'articolo 122 (al quale la Commissione ha nel frattempo deciso di aggiungere un sesto comma, che consente alle regioni di adottare, con proprie disposizioni statutarie, una diversa disciplina della forma di governo), in modo da adeguare la legge elettorale alla nuova realtà organizzativa delle regioni. La via della

legge elettorale a Costituzione vigente è però apparsa, alla fine di un approfondito dibattito, in qualche misura obbligata.

Dopo un'ampia relazione svolta dal senatore Mazzola nella seduta del 24 settembre 1993, il comitato ristretto da questi presieduto si è impegnato nell'elaborazione della nuova legge elettorale regionale. Nel frattempo, la Commissione plenaria si è dedicata alla discussione del testo articolato relativo alla forma di Stato predisposto dal comitato ristretto per la riforma della parte seconda della Costituzione e che era stato illustrato dal relatore Labriola nella seduta del 23 settembre. Ha dunque proceduto, nell'arco di otto sedute svoltesi tra il 28 settembre ed il 26 ottobre 1993, all'approvazione del nuovo testo dell'articolo 70 — che, dopo aver stabilito che la funzione legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni, elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato — e di tutti quelli rientranti nel titolo V, concernente le regioni, le province e i comuni.

Il 1° dicembre — data alla quale si arresta questa esposizione — è iniziato l'esame, nel testo illustrato dal relatore Bassanini, degli articoli concernenti le competenze e la struttura del Governo.

Secondo i poteri ad essa attribuiti dalla legge costituzionale n. 1 del 1993, la Commissione avrebbe tempo fino al 10 febbraio 1994 per portare a termine il proprio lavoro. Non infondata è però l'ipotesi che per quella data le Camere stiano per essere sciolte, benché la legislatura abbia solo nel 1997 il suo termine naturale. Se così fosse, poiché la riforma del sistema elettorale regionale va adottata con legge ordinaria, la bicamerale potrebbe ancora varare un testo che le Camere potrebbero approvare in via definitiva entro i primi mesi del 1994, consentendo che si svolgano con il nuovo sistema le elezioni previste per il 1995; non avrebbe, invece, possibilità di essere tradotto in precetto costituzionale da questo Parlamento il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione.

Vanno comunque sottolineati gli importanti risultati in materia di riforma costituzionale ed elettorale conseguiti nel corso dell'XI legislatura. Nel mese di marzo 1993 è stata approvata la legge n. 81, sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, alla fine del mese di luglio le leggi nn. 276 e 277 di modifica ai sistemi elettorali rispettivamente del Senato e della Camera. In ottobre è giunta a definitiva approvazione la legge costituzionale di modifica dell'articolo 68 della Costituzione (cioè la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3). Le Camere hanno poi dato avvio all'iter del progetto di legge costitu-

zionale recante l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione (approvato dalla Camera in prima deliberazione il 3 novembre 1993) ([25]).

6 — *La pubblicità dei lavori*

Il presupposto per un corretto rapporto tra le istituzioni e l'opinione pubblica nonché per una puntuale documentazione dell'attività svolta (tanto importante, come dimostrano i precedenti, nella fase di revisione costituzionale) è costituito dalla adozione di adeguate forme di pubblicità e di registrazione dell'andamento dei lavori. È dunque giusto verificare in quale modo la pubblicità sia stata garantita ai lavori della Commissione bicamerale.

La Costituzione stabilisce (articolo 64) che le sedute delle Camere sono pubbliche, mentre affida ai regolamenti parlamentari (articolo 72) il compito di individuare le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. L'articolo del regolamento della Camera che dà attuazione a tale disposizione costituzionale è il 65: ad esso si deve fare riferimento perché l'articolo 1 della legge sui poteri della Commissione dispone, al comma 3, che questa svolga la sua attività secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati ([26]).

Fin dalla prima seduta, così come consentito dal citato articolo 65, i rappresentanti della stampa — oltre ad "invadere" il Corridoio dei busti, dal quale si accede alla Sala della lupa, sede autorevolissima assegnata alla Commissione bicamerale — hanno potuto seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. A cura del Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne sono stati predisposti voluminosi dossier (undici fino ad ottobre 1993) contenenti un numero enorme di articoli pubblicati dai maggiori quotidiani e settimanali sulla Commissione, i suoi componenti, le materie di volta in volta esaminate. Tanta mole di articoli non ha impedito che il presidente De Mita, nella seduta del 10 novembre 1992, esprimesse l'auspicio che i giornalisti potessero dare pubblicità soprattutto a ciò che avviene nell'ambito della Commissione, anziché alle dichiarazioni rese al di fuori di essa, e ribadisse, solo pochi giorni dopo: "Quello che mi sconcerta è constatare che mentre in questa sede, sia pure nella diversità di opinioni, qualche risultato viene raggiunto, ogni giorno appaiono sulla stampa notizie relative ad una serie

di scontri che non si sono verificati, né qui né fuori di qui". Né, come emerge facilmente dalla lettura dei resoconti, egli è stato il solo a lamentare il tipo di informazione reso dai mass media ([27]).

La trasmissione a circuito chiuso ha anche consentito che per tutta la prima fase dei lavori della Commissione, cioè fino all'estate 1993, Radio radicale procedesse alla registrazione ed alla trasmissione (salvo rare eccezioni in caso di difficoltà di programmazione) di tutte le sedute; proprio quando la Commissione ha ripreso la sua attività con poteri referenti questa forma di pubblicità è invece venuta a mancare a causa delle difficoltà in cui l'emittente versa.

La forma più imparziale e completa di pubblicità non può che essere quella assicurata dai servizi della Camera, che nel caso della Commissione bicamerale va ben oltre quanto disposto dall'articolo 65.

Per quanto riguarda i quattro comitati che hanno predisposto prima i rapporti iniziali alla Commissione plenaria, poi i testi articolati sulla base dei princìpi direttivi approvati dalla Commissione stessa nella fase in cui questa ha lavorato come commissione di studio, va rilevato che, pur trattandosi soltanto di sedi informali ed istruttorie, delle loro sedute è stato redatto un ampio resoconto sommario che però, nonostante sia ostensibile a chiunque ne faccia richiesta, non è pubblicato ed è pertanto rimasto in forma di dattiloscritto. Lo stesso non è avvenuto per il lavoro svolto dai due comitati ristretti costituiti dalla Commissione in sede referente.

Oltre al resoconto sommario pubblicato sul *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari,* che si limita a dar conto degli argomenti trattati, del nome degli intervenuti e delle deliberazioni assunte, delle sedute della Commissione plenaria è redatto un resoconto stenografico; resoconto che costituisce la garanzia massima di pubblicità e che, per quanto riguarda le Commissioni, era inizialmente riservato al solo procedimento di formazione della legge, in sede legislativa o redigente ([28]).

Una importante innovazione è stata introdotta innanzi tutto per quanto riguarda i tempi. Salvo casi eccezionali (e comunque sempre quando la seduta successiva è fissata per l'indomani o nei periodi di maggiore attenzione da parte di politici ed opinione pubblica) è stata assicurata la pubblicazione immediata dello stenografico, con diffusione il giorno successivo alla seduta. Tale sistema, adottato per l'Assemblea a partire dal 1967, per le commissioni finora aveva trovato applicazione solo in alcuni casi particolari, su espressa richiesta del presi-

dente della commissione interessata. In analogia a quanto avviene per l'Assemblea, è stata data attuazione alla circolare del Presidente Scàlfaro 4 maggio 1992 con la quale — ricordando quanto stabilito per la prima volta dalla circolare del Presidente Bucciarelli Ducci 6 marzo 1967 e ribadito all'inizio di ogni legislatura — si invitano gli oratori che desiderino rivedere i testi dattiloscritti dei loro interventi a farlo entro un massimo di due ore dal termine del discorso, precisando che, in difetto di richiesta del dattiloscritto o di sua riconsegna, alla revisione provvederà d'ufficio il Servizio stenografia. La stessa circolare indica con precisione i limiti entro i quali tali correzioni sono ammesse ([29]).

Il resoconto stenografico in distribuzione all'indomani della seduta è, naturalmente, in edizione non definitiva. I parlamentari interessati hanno una settimana di tempo per apportare ai loro interventi eventuali modifiche, sempre sulla base dei criteri dettati nella suddetta circolare. Trascorso tale periodo, il resoconto viene nuovamente inviato in tipografia per la pubblicazione in edizione definitiva.

Per quanto riguarda la struttura del resoconto, al fine di consentirne una più agevole fruizione si è deciso di estrapolare dal contesto della seduta tutti i documenti eventualmente presentati, gli articoli esaminati e gli emendamenti ad essi relativi, pubblicandoli in allegato al resoconto stenografico della seduta stessa ([30]).

Fino a ieri si è usato distinguere la pubblicità come informazione, destinata a fornire con immediatezza indicazioni sull'attività parlamentare, dalla pubblicità come documentazione, avente il compito di rendere accessibile questa stessa attività a quanti abbiano interesse a conoscere fatti ormai passati, nonché di certificare l'attività delle Camere al fine di facilitare l'interpretazione giuridica delle leggi; tale distinzione si rispecchiava nella contrapposizione tra resoconto sommario e stenografico. Oggi, come si è visto, il resoconto stenografico, oltre ad assolvere funzione di documentazione, è suscettibile di diventare anche un mezzo di informazione rapido e completo.

Destinatari di questa forma di pubblicità sono per la maggior parte i parlamentari. Tuttavia, un certo numero di copie del resoconto stenografico, tramite le librerie della Camera e del Senato, che dal 1983 hanno sostituito il Poligrafico dello Stato nella vendita diretta degli atti parlamentari, è destinata anche ad enti pubblici e privati, ministeri, regioni ed università. Questo per quanto riguarda la tradizionale documentazione cartacea.

Nuove possibilità sono invece fornite dall'informatizzazione che è in corso di attuazione nel settore della resocontazione. Il 6 luglio 1993 è divenuta operante la distribuzione telematica del resoconto sommario dell'Assemblea della Camera, le cui utenze potenziali sono attualmente circa 1.200, di cui 600 all'interno dei palazzi della Camera e 600 esterne, sparse su tutto il territorio nazionale. Tra queste ultime rivestono particolare rilievo gli organi costituzionali, i ministeri, le amministrazioni regionali, le università, le confederazioni sindacali, le grandi imprese pubbliche e private, gli uffici giudiziari. Tutti questi utenti del resoconto "telematico" sono i potenziali fruitori del resoconto stenografico "telematico", appunto, della Commissione bicamerale.

Come già detto, il Servizio stenografia inoltra via cavo i testi dei resoconti alla tipografia. Questa, una volta prodotto a stampa l'atto parlamentare, trasmette su supporto informatico il testo corrispondente al Centro elettronico della Camera (*). Ciò significa che tutti i resoconti stenografici della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali — per ora solo quelli di tale Commissione nonché della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, essendo esclusa da questa prima fase ogni altra Commissione — sono già stati immessi nella banca dati della Camera dei deputati che ha preso avvio proprio all'inizio di questa XI legislatura (e che verrà coordinata con quella di analogo contenuto in corso di formazione da parte del Senato della Repubblica).

Tutto è pronto, dunque, perché un docente di diritto costituzionale della facoltà di giurisprudenza di Milano o uno di Messina, un funzionario della Regione Sarda o un parlamentare nel proprio ufficio possano in tempo reale, semplicemente digitando ad una tastiera, effettuare qualsiasi ricerca sugli atti della Commissione, utilizzando indici (che riguardano l'elenco degli oratori intervenuti, degli argomenti trattati, dei documenti esaminati) creati automaticamente ed aggiornati via via che la banca dati viene alimentata.

Ci si potrebbe chiedere che ne sarà, allora, dei ponderosi volumi da sempre prodotti al termine dell'attività di una Commissione bicamerale al fine di raccogliere resoconti delle sedute, relazioni di maggioranza e di minoranza, documentazioni ricevute, documenti approvati e quant'altro prodotto dalla Commissione stessa durante tutto l'arco

della sua attività. È da ritenersi, tuttavia, che, nonostante il processo di informatizzazione, anche per la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali quei volumi costituiranno un importante strumento di documentazione e di interpretazione dei lavori.

Note

(1) Mentre nel 1956, cioè dopo otto anni dall'entrata in vigore della Costituzione, era stata istituita la Corte costituzionale, nel 1957 il CNEL e nel 1958 il Consiglio superiore della magistratura. Nel 1962 era stata adottata la legge sulla nazionalizzazione delle imprese elettriche, in attuazione dell'articolo 43 della Costituzione e nello stesso anno era stata introdotta la scuola media dell'obbligo, attuando l'articolo 34.

CASSESE S., «La riforma costituzionale in Italia», in *Rassegna trimestrale di diritto pubblico*, a. 4, 1992, p. 889.

(2) CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, IX Legislatura, *Atti della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, vol. I: Relazione della commissione bicamerale per le riforme istituzionali, doc. XVI-bis, n.3.*

(3) Secondo E. CUCCODORO (*Lineamenti istituzionali. Fili per i nodi costituzionali e sociali,* Firenze, 1993, p. 119): "l'egregio impegno della Commissione Bozzi, in ultimo, si incagliò nelle secche dei veti incrociati delle forze politiche. Non fu alcun limite tecnico ad impedire l'ulteriore corso delle soluzioni studiate davanti all'intero Parlamento, se non l'ostacolo di raccogliere in punto di chiusura dei lavori larghi consensi per varare agili iter di riforma".

Vedi anche l'intervento dell'onorevole Patuelli, Camera dei deputati, XI legislatura, Discussioni, seduta del 22 luglio, p. 1534.

(4) Come rilevato dallo stesso senatore Maccanico nel corso della lezione tenuta

presso l'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari nel febbraio 1990, quello tra affari regionali e riforme istituzionali è un abbinamento significativo in quanto uno dei capitoli fondamentali delle riforme istituzionali è proprio quello delle autonomie, in particolare quello delle regioni.

(5) La legge 29 agosto 1988, n. 400, di riforma della Presidenza del Consiglio, ha avviato l'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio la funzione di dirigere la politica generale del Governo e di mantenerne l'unità di indirizzo politico e amministrativo; la legge 7 giugno 1990, n. 142, ha attuato la riforma delle autonomie locali, superando l'ormai invecchiata normativa della legge comunale e provinciale del 1934; la legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ha consentito l'entrata in vigore dell'articolo 40 della Costituzione; la legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo ha riformato i rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadini; la legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 ha ridefinito il procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione; la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1 ha modificato l'articolo 88 della Costituzione eliminando il cosiddetto semestre bianco.

Cft. STERPA E., «Bilancio della X Legislatura», in *Nuovi studi politici*, a. 22 (1991), fasc. 1, pag. 59.

(6) Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta di mercoledì 26 giugno 1991.

(7) CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione e le riforme istituzionali, Il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991), Roma, 1991;* SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il dibattito sui temi istituzionali del messaggio presidenziale in Senato* (23-24-25 luglio 1991), Roma, 1991.

(8) Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune di giovedì 28 maggio 1992.

(9) «Tutti o quasi tutti ammettono che il sistema Italia non funziona, o che dovrebbe funzionare meglio. Infine, tutti sottoscrivono un obiettivo comune: uscire dalla democrazia paralizzata aumentando la governabilità, il rendimento e l'efficacia del governare. Se non c'è obiettivo comune non c'è speranza. Ma se c'è, si può sperare» SARTORI G., *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Milano, 1992, p. 11.

(10) Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni, sedute di mercoledì 22 e giovedì 23 luglio 1993. Senato della Repubblica, XI Legislatura, Assemblea-Resoconto stenografico delle sedute del 22 e 23 luglio 1993.

(11) Camera dei deputati-Senato della Repubblica, XI Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, seduta n. 28 di giovedì 18 marzo 1993.

(12) In qualità di commissione di studio la Commissione per le riforme istituzionali ha tenuto 43 sedute, dal 9 settembre 1992 al 6 luglio 1993. Ad esse si rimanda per tutti i riferimenti contenuti nel testo.

Per un esame del lavoro svolto dalla Commissione in questa fase, CIAURRO G. F.,

«La prima fase dei lavori e le prime conclusioni della Commissione De Mita per le riforme istituzionali», in *"1989" Riv. dir. pubbl. e Sc. pol.*, n. 1, 1993, p. 199 e segg.

(13) In proposito v. quanto contenuto al paragrafo V, pagg. 19 e 20.

(14) La discussione delle proposte di legge costituzionale sulle funzioni della Commissione bicamerale da parte delle Assemblee è avvenuta il 7, 8 e 14 ottobre al Senato e il 1°, 2 e 3 dicembre 1992 alla Camera in prima lettura; in seconda lettura il 17 e 18 dicembre al Senato, il 5 e 10 marzo 1993 alla Camera ed ancora il 29 aprile 1993 al Senato.

(15) Nel 1992 erano già state presentate le seguenti proposte di legge costituzionale di modifica all'articolo 138 della Costituzione: Cariglia ed altri, A.C. 654; Tassi, A.C. 1830; Filetti e Pontone, A.S. 309. In conseguenza dell'approvazione delle nuove leggi elettorali i parlamentari socialisti hanno presentato le proposte di legge costituzionale Labriola ed altri, A.C. 2665 e Scevarolli ed altri, A.S. 1516. Il 3 novembre la Camera ha approvato in prima deliberazione la proposta di legge costituzionale n. 2665 e la concorrente n. 1830.

(16) Il 26 maggio 1993 gli onorevoli Barbera, Bassanini, Alfredo Galasso, Lavaggi, Maroni, Raffaelli, Rognoni e Rutelli hanno presentato una proposta di modifica al regolamento della Camera tendente ad eliminare le leggi elettorali dal novero delle materie per le quali l'articolo 49 prevede la possibilità di richiesta di votazione a scrutinio segreto (Doc. II N. 17).

(17) L. 4 agosto 1993, n. 276, Norme per l'elezione del Senato della Repubblica. L. 4 agosto 1993, n. 277, Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati.

(18) Ipotesi prospettata da E. CUCCODORO, *op. cit.*, p. 125.

(19) I parlamentari del gruppo del MSI-destra nazionale durante tutto l'esame del provvedimento hanno anche sostenuto, oltre a quella del referendum confermativo, la necessità di un referendum consultivo, o propositivo, sulla forma di governo, che chiamasse i cittadini ad esprimersi circa l'elezione diretta del Capo dello Stato inteso come figura centrale dell'intero ordinamento costituzionale e dotato di ampi ed incisivi poteri di indirizzo politico. Sulla base degli esiti di tale referendum, la Commissione bicamerale avrebbe potuto elaborare proposte di revisione della Costituzione da sottoporre alla deliberazione delle Camere.

(20) Già nei dieci mesi durante i quali ha operato come commissione di studio, la Bicamerale ha seguito un metodo tendenzialmente analogo a quello dell'iter legislativo procedendo, una volta esaurita la discussione generale su una determinata materia, all'esame di un testo articolato e degli emendamenti ad esso presentati; nella seduta del 24 marzo 1993 il presidente Iotti aveva fatto esplicito richiamo all'articolo 85 del regolamento della Camera. Tuttavia, l'essere una commissione di studio svincolava dal rispetto di una precisa procedura e consentiva, ad esempio, che fossero presi in esame anche emendamenti presentati da chi nel frattempo aveva cessato di far parte della Commissione, che alcuni non fossero esaminati affatto, che altri

fossero considerati decaduti, altri ancora non votati ma considerati assorbiti dal testo del referente indipendentemente dal fatto che questi li avesse fatti propri.

Il passaggio in sede referente ha in parte irrigidito la procedura ma sempre tenendo conto del fatto che questa è la sede in cui si devono discutere le questioni politiche essenziali, tralasciando modalità ed esigenze formali tipiche del procedimento deliberante; ciò proprio al fine di semplificare il più possibile sul terreno sostanziale la fase della deliberazione in Assemblea.

(24) La composizione ed i poteri della Commissione furono definiti in tre articoli aggiuntivi al regolamento della Camera del 1922, che — secondo quanto disposto dal DLL 16 marzo 1946, n. 58, articolo 4 — avrebbe regolato i lavori dell'Assemblea Costituente finché quest'ultima non avesse adottato un proprio regolamento interno.

Il primo di tali articoli disponeva: "L'Assemblea nomina la Commissione incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione. La Commissione sarà composta di 75 deputati, provvederà alla sua costituzione nominando il presidente e presenterà il progetto e la relazione entro tre mesi dal suo insediamento". Nella seduta del 25 luglio 1946 la Commissione adottò un proprio regolamento.

Per meglio adempiere il suo compito essa (presieduta da Meuccio Ruini) si è suddivisa in tre Sottocommissioni: la prima (presieduta da Umberto Tupini) con il compito di elaborare le norme relative ai diritti civili e politici; la seconda (presieduta da Umberto Terracini) destinata a predisporre le norme relative all'organizzazione costituzionale dello Stato; la terza (presieduta da Gustavo Ghidini) incaricata di definire la regolamentazione dei rapporti economico-sociali (cfr. la Nota sulla Costituzione e i compiti della Commissione dei Settantacinque durante l'Assemblea Costituente predisposta dal Servizio studi del Senato, settembre 1992).

La Commissione per gli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente (istituito con DLL 31.7.1945, n. 435) e presieduta da Ugo Forti, non aveva ricevuto il mandato di redigere testi normativi proprio per non anticipare in alcun modo le future decisioni della Costituente. Essa, dunque, aveva limitato la propria azione alla raccolta di fonti bibliografiche italiane e straniere (v. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946).

(25) Nella riunione dell'ufficio di presidenza della Commissione svoltasi il 7 settembre 1993 allo scopo di predisporre il calendario dei lavori, i parlamentari della Lega nord hanno comunicato la loro decisione di non partecipare più ai lavori della Commissione limitandosi ad inviare il senatore Staglieno in qualità di "osservatore". Il presidente della lega, onorevole Rocchetta, ha infatti dichiarato: "La Commissione è delegittimata non meno del Parlamento. Lo Stato sta morendo e temiamo che la Bicamerale ne prolunghi oltre misura l'agonia". Per tale motivo il senatore Miglio ha chiesto alla Bicamerale di "organizzare la sua eutanasia".

(26) È solo il caso di osservare che alla Commissione non sarebbe stata comunque sottratta la trattazione di alcuna materia di sua competenza avendo questa autonomi poteri di elaborazione.

([24]) Una volta modificata in senso uninominale anche la legge elettorale regionale, il sistema proporzionale resterebbe solo per il Parlamento europeo. D'altra parte, con più risoluzioni l'Assemblea di Strasburgo ha raccomandato ai paesi membri di adottare modelli elettorali il più possibile vicini al metodo proporzionale. In materia di modifica alla legge elettorale per il Parlamento europeo sono state presentate le seguenti proposte di legge: A.C. 98, A.C. 181, A.C. 2533, A.S. 1384, A.S. 1424, A.S. 1428.

([25]) Il disegno di legge costituzionale di modifica degli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione al fine di consentire l'esercizio del diritto di voto anche agli italiani all'estero è invece stato respinto dal Senato in seconda deliberazione il 10 novembre 1993.

([26]) In assenza di tale disposizione ugualmente sarebbe stato applicato il regolamento della Camera perché, per prassi consolidata, i lavori delle commissioni bicamerali, quindi anche il loro regime pubblicitario, sono disciplinati dal regolamento della Camera cui appartiene il presidente.

([27]) Per la dichiarazione del presidente De Mita v. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, IX legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, seduta n. 13 del 24 novembre 1992, p. 526. Cft. anche la seduta n. 15 del 27 novembre 1992, nella quale alcuni commissari, tra i quali gli onorevoli Boato e Segni, lamentarono di aver appreso soltanto dai giornali la decisione assunta dai Presidenti delle Camere, d'intesa con l'ufficio di presidenza della Commissione, di trasferire la materia elettorale alle commissioni permanenti, stralciandola dal complesso delle riforme istituzionali, allo scopo di prevenire i referendum. Rispondendo ad essi che nessuna decisione era stata assunta la senatrice, Salvato, membro dell'ufficio di presidenza, osservò come la stampa fosse riuscita ancora una volta a creare ed alimentare maggiore tensione rispetto a quella registrata in Commissione, dando un'interpretazione forzata della riunione in oggetto, forse alla ricerca del "colore".

([28]) Alla Camera si è poi esteso alle sedi politiche, quali le audizioni di ministri, ed alle indagini conoscitive, alle commissioni bicamerali e di inchiesta, alla Giunta per il regolamento ed a quelle per le autorizzazioni a procedere qualora procedano ad interrogatori o audizioni (in questi ultimi casi, però, non vi è pubblicazione, così come non vi è per il resoconto stenografico degli organi collegiali).

([29]) Essa informa che in base ad una prassi consolidata (risalente in pratica alla circolare del Presidente Leone 22 ottobre 1956) le uniche correzioni ammesse sono quelle dirette a ripristinare una parola male udita dallo stenografo, a migliorare la forma lasciando inalterata la sostanza — precisando però che nel caso di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative neanche questo è possibile —, ad aggiungere parole "con il solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore non esorbitante dai limiti della correttezza e della veridicità".

([30]) L'informatizzazione e la piena attuazione del programma di ristrutturazione funzionale per il settore della resocontazione — che nella X legislatura ha affidato la revisione dei resoconti stenografici all'esclusiva competenza del Servizio stenografia

— hanno contribuito in maniera notevole al raggiungimento del risultato indicato.

([31]) Per maggiori informazioni in materia di informatizzazione cft. NOCILLA D., «L'informatizzazione e la documentazione parlamentare in Senato», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3,* seminario 1992, ma soprattutto PANIZZA M., *Evoluzione delle banche dati del Parlamento italiano, Relazione al 5° Congresso internazionale della Corte Suprema di Cassazione sul tema "Informatica e attività giuridica"*, Roma, 3-7 maggio 1993.

Giovanni Sernicola

La legislazione antitrust nel quadro della trasformazione dell'intervento pubblico nell'economia e del processo di privatizzazione

Il nuovo contesto politico ed economico degli anni Ottanta ha reso sempre più pressante l'esigenza di un adeguamento delle istituzioni economiche e politiche italiane.

Due fattori hanno prioritariamente contribuito all'affermarsi di tale necessità: l'accelerazione del processo di integrazione europea (che ha prodotto negli Stati della CEE un forte impulso a dotarsi di politiche capaci di favorire il funzionamento dei mercati e coerenti con quella comunitaria) e le caratteristiche della situazione economica del nostro paese, gravata dalle abnormi e crescenti proporzioni del deficit pubblico.

In tale quadro si pone il problema della trasformazione dell'intervento pubblico nell'economia e si discute e recentemente si avvia il processo di privatizzazione delle imprese a partecipazione statale.

Il tema, evidentemente soggetto a diverse visioni di ordine politico, presenta delicati problemi di natura economica. Caratteri distintivi del contesto italiano sono infatti quelli della modesta redditività delle imprese pubbliche e del basso grado del mercato borsistico: di qui la difficoltà di rendere credibile il programma di dismissioni.

La scarsa redditività delle imprese pubbliche italiane, al di là del ciclo sfavorevole, è insoddisfacente per svariate cause di carattere strutturale: su larga parte di esse gravano rilevanti oneri impropri derivanti anche dalla funzione sociale attribuita all'intervento pubblico in economia; mentre il mercato borsistico è di dimensioni relativamente modeste e non può contare su una forte presenza degli investitori istituzionali. Gli intermediari creditizi non detengono infatti partecipazioni di rilievo (nonostante siano stati recentemente attenuati i vincoli posti al possesso azionario) e larga parte della ricchezza finanziaria è rappresentata da titoli di Stato detenuti dalle famiglie.

Per tali ragioni, le privatizzazioni si avviano in Italia in un contesto sostanzialmente diverso da quelli inglese e francese, che interessa considerare per i diversi indirizzi che li caratterizzano, il primo basato sulla scelta delle *public company* (società a capitale disperso), il secondo sulla selezione di "nuclei duri" (nuclei stabili) di azionisti.

L'una e l'altra opzione sono oggi al centro di un vivace dibattito e contano contrapposti sostenitori mentre si entra nella fase viva delle privatizzazioni italiane. La questione è di grande importanza alla vigilia di un così notevole mutamento del panorama delle proprietà industriali nel nostro paese. Le debolezze economiche e del sistema borsistico suscitano, infatti, per un verso il timore di un'ulteriore concentrazione della proprietà azionaria nelle mani dei grandi gruppi e per altro verso la preoccupazione che le diverse abitudini di impiego del risparmio da parte dei cittadini italiani e la scarsa presenza di investitori istituzionali renda di difficile praticabilità l'ipotesi delle *public company*. Si tratta di non pregiudicare lo sviluppo della democrazia economica nel nostro paese, bensì di rafforzarla limitando il ruolo dello Stato nell'economia, nella convinzione che ciò sia necessario per ridare efficienza all'impresa e per sviluppare la borsa, rendendo il risparmiatore maggiormente partecipe e protagonista della crescita economico-produttiva.

In verità, la X e la XI legislatura hanno segnato una svolta importante nell'impegno legislativo inteso ad ovviare ad alcune delle suddette carenze. Il sistema è stato così dotato di importanti strumenti quali i fondi chiusi mobiliari e i fondi pensione; inoltre, le Camere hanno approvato il provvedimento sui fondi chiusi immobiliari, e si parla di una riforma delle società fiduciarie. È altresì auspicabile che la discussione del decreto-legge n. 389, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni, rappresenti l'occasione (in tal senso muove una serie di emendamenti del relatore) per modificare le vigenti regole di diritto societario non favorevoli alle *public company*, la realizzazione e l'espansione delle quali non potranno altrimenti giovarsi efficacemente (al contrario di quanto avvenuto in altri paesi) dell'importante ruolo dei fondi pensione.

Il programma di privatizzazioni, presentato dal Governo a metà novembre 1992, è divenuto formalmente esecutivo dal 30 dicembre dello stesso anno. A seguito della trasformazione in società per azioni dei principali enti pubblici economici in virtù dell'articolo 16 del

decreto-legge n. 333 del 1992 (convertito in legge 8 agosto 1992, n.359), il Governo ha infatti presentato, ai sensi della medesima norma, il documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche, sottoposto al parere delle competenti commissioni parlamentari.

Nelle dichiarazioni d'intenti del Governo, l'indicazione degli obiettivi di efficienza economica (sotto forma di rafforzamento della struttura produttiva) e di allargamento della piccola proprietà azionaria prevalgono sulla massimizzazione delle entrate per lo Stato (pur non trattandosi di obiettivi necessariamente confliggenti).

Il parere della Camera dei deputati sul programma chiarisce inoltre in modo significativo il valore attribuito alle privatizzazioni. Le Commissioni riunite V, VI e X di tale ramo del Parlamento danno atto, in sede di parere espresso il 16 dicembre 1992, che "il documento del Governo dà coerentemente seguito al processo di riorganizzazione delle imprese pubbliche, avviato con la trasformazione degli enti in società per azioni, che si inserisce nella stagione di complessivo rinnovamento dell'assetto istituzionale ed economico del paese".

Inoltre, dando conto dei più rilevanti aspetti messi a fuoco dal dibattito parlamentare, le Commissioni rilevano, in premessa al loro parere, che tale dibattito "ha ribadito come la trasformazione degli enti in società per azioni comporti già di per sé un mutamento del ruolo dello Stato, anche in qualità di azionista, nel senso di affidare ad esso un prevalente ruolo di regolatore dell'economia e di realizzare condizioni di parità per le imprese, private o a partecipazione pubblica; ciò richiede di conseguenza una più ampia strumentazione per assicurare la tutela degli interessi pubblici quale che sia l'assetto proprietario dell'impresa".

Alla riduzione della presenza pubblica nell'economia deve quindi corrispondere l'assunzione piena da parte dello Stato del ruolo di regolatore dell'economia, a garanzia della libera e democratica concorrenzialità del mercato.

Il processo di privatizzazione costituisce pertanto un'occasione vitale per introdurre un maggior grado di concorrenza nell'economia nazionale; tale obiettivo è fondamentale ai fini di un benessere sociale più elevato a parità di risorse disponibili, tutelando non solo la libertà di intrapresa ma anche i diritti dei consumatori.

L'esistenza di un adeguato e completo sistema di regole della concorrenza è quindi condizione indispensabile perché il rinnovamento dell'assetto istituzionale ed economico del paese oggi invocato condu-

ca a positivi risultati, non solo sul piano economico, ma anche su quello del progresso democratico, delle libertà e dei diritti.

Tali regole, nella loro più ampia accezione, riguardano non soltanto la tutela della libertà del mercato, ma anche il funzionamento e la trasparenza della Borsa e del sistema bancario e la salvaguardia di una libera e corretta informazione.

Ciò nonostante, solo all'inizio degli anni '90 nasce in Italia, con la legge n. 287 del 1990, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nelle considerazioni preliminari della sua prima relazione annuale al Presidente del Consiglio dei ministri, essa rileva che "una normativa antimonopolistica mira, attraverso l'ottenimento di un maggior grado di concorrenza del sistema economico, a consentire il raggiungimento di un benessere sociale più elevato a parità di risorse disponibili, tutelando non solo la libertà di intrapresa ma anche i diritti dei consumatori".

Ora, una trattazione non astratta del problema della concorrenza presuppone un'analisi del nesso fra dimensione del mercato e dimensione d'impresa. L'analisi economica giunge in materia ad una univoca conclusione di carattere generale: in presenza di un grado concorrenziale limitato, si osservano extra profitti stabili, costi più elevati dovuti a inefficienza produttiva ed una minore evoluzione dell'innovazione e del progresso tecnico, con il risultato di una minore crescita economica.

Inoltre, il primo e più rilevante fattore delle condizioni di concorrenza che le imprese italiane si trovano ad affrontare è quello della crescente internazionalizzazione dei mercati e della realizzazione del mercato unico europeo. Per la maggior parte di esse il mercato di riferimento diventa, almeno tendenzialmente, quello europeo o, addirittura, quello di livello globale.

Questa situazione pone problemi nuovi per le normative antitrust di carattere nazionale, per il fatto che, soprattutto in taluni settori, la concorrenza vede ormai come protagoniste imprese gigantesche, che spesso traggono la loro forza dalla posizione di monopolio che occupano sul mercato nazionale di origine. Tale considerazione è di particolare rilevanza perché mette in luce un obiettivo implicito delle politiche antitrust: ogni intervento tendente a rimuovere ostacoli alla concorrenza persegue implicitamente anche lo scopo di eliminare o ridimensionare posizioni di potere in grado di condizionare troppo fortemente i processi decisionali. Si pensi, ad esempio, ai processi di

ristrutturazione produttiva e di concentrazione finanziaria degli anni '80 che hanno modificato gli equilibri precedentemente esistenti tra impresa privata, impresa pubblica e sindacati che fino a quel momento avevano regolato la destinazione "politica" delle risorse e l'ottenimento del consenso.

Più specificamente, si considerino, per quanto riguarda l'Italia, le problematiche della legge sull'editoria, del rapporto tra banca e industria, del settore assicurativo, ove l'esigenza di evitare eccessive concentrazioni si intreccia con i temi della salvaguardia del pluralismo di espressione e della libertà di informazione e della tutela del risparmiatore e dell'assicurato.

Le dimensioni del "caso Ferruzzi", inoltre, hanno recentemente portato alla ribalta l'ulteriore problematica del gruppo societario e dell'impresa a rete che, con differenti caratteristiche, travalicano la semplice dimensione di impresa. A più riprese infatti, negli ultimi mesi, in sede governativa e parlamentare, da parte della Banca d'Italia e della CONSOB, si è invocata l'esigenza di predisporre a varare disposizioni legislative al riguardo. Occorre peraltro rilevare che, nonostante il ruolo che, non da ieri, i gruppi di imprese sono andati occupando sui mercati nazionali e internazionali, altri paesi industrializzati (fatta eccezione per la Germania) hanno esitato ad intervenire legislativamente sull'argomento.

La presenza dei gruppi di imprese incide notevolmente sull'andamento dei mercati finanziari, influenzando grandemente le modalità di reperimento del capitale di rischio, con pericolo per l'azionariato minore, spesso privo di ogni capacità decisionale.

L'esigenza che la realtà dei gruppi di imprese divenga oggetto della legislazione antitrust si manifesta oggi con grande evidenza in Italia, dove nel mercato mobiliare quasi il 65 per cento della capitalizzazione lorda fa capo ai primi quattro gruppi di imprese.

Come si è già rilevato, la politica economica interna non può prescindere dallo scenario internazionale ed europeo in particolare. La libera concorrenza è uno dei cardini del *mercato comune.* Conseguentemente nel Trattato di Roma sono previste, in un apposito capitolo, le regole destinate a tutelarne l'effettiva applicazione. Gli articoli 85 e 86 contengono la disciplina base. Inoltre, l'articolo 91 vieta agli Stati di praticare il cosiddetto *dumping intracomunitario,* mentre gli articoli 92-94 dichiarano incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi dagli Stati alle imprese. Norme antitrust sono espressa-

mente contenute nell'articolo 85, che vieta di porre in essere accordi o pratiche concordate tra imprese che abbiano lo scopo ovvero l'effetto di alterare le condizioni della concorrenza all'interno della Comunità. L'articolo 86 vieta lo sfruttamento abusivo, da parte di una o più imprese, di una posizione dominante detenuta a livello comunitario o in una porzione sostanziale del mercato comune.

Il 21 dicembre del 1989, dopo quindici anni di dibattiti e negoziati, il Consiglio dei ministri della CEE ha inoltre adottato, con delibera unanime, il regolamento n. 4064. Questo importante strumento di regolazione della concorrenza giunge mentre l'imminente prospettiva del mercato unico segna una forte accelerazione dei processi di concentrazione: suo scopo principale è quello di disciplinare e accompagnare tale processo.

L'entrata in vigore del regolamento comunitario rende non più procrastinabile l'approvazione di una legge antitrust nel nostro paese, dove l'adozione di una normativa a tutela della concorrenza avviene con ritardo rispetto all'esperienza dei principali paesi industrializzati.

La prima legge approvata negli Stati Uniti d'America contro le monopolizzazioni e a tutela della concorrenza (*Sherman Act*) risale al 1890. Norme a tutela della concorrenza furono varate in Francia nel 1945 (*Ordonnance n. 45-1483*), in Giappone nel 1947, nel Regno Unito nel 1948 (*Monopolies and Restrictive Practices Act*) e in Germania, dopo una prima ordinanza sui cartelli nel 1923, nel biennio 1946-1947. In una seconda fase, caratterizzata dall'adozione di misure di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, furono approvati il *Celler Kefauver Antimerger Act* (1950) e le prime *Merger Guidelines* (1968) negli Stati Uniti, il *Monopolies and Mergers Act* (1965) nel Regno Unito, l'emendamento alla legge sulla concorrenza del 1973 in Germania e la legge n. 806 del 1977 in Francia. A tali discipline si aggiungono le norme CEE di cui si è già dato conto.

Merita ricordare che, pur avendo l'Italia varato la propria legge antitrust solo nell'ottobre del 1990, i tentativi di adottare norme a tutela della concorrenza si susseguono nondimeno nell'intero dopoguerra. Il primo disegno di legge in materia risale al 1950, a firma dell'allora Ministro dell'industria Togni; seguono nel 1955 e nel 1956 due proposte di legge, la prima d'iniziativa dei liberali Malagodi e Bozzi e la seconda a firma La Malfa e Lombardi. Nel 1960, inoltre, il Ministro dell'industria dell'epoca, Colombo, si fa promotore del primo tentativo organico di tradurre nell'ordinamento italiano le disposizioni del

Trattato istitutivo della CEE, presentando un disegno di legge dal titolo "Tutela della libertà di concorrenza". Il provvedimento decade con la fine della legislatura e viene riproposto nelle due successive senza ottenere miglior fortuna.

Fra le iniziative di grande rilievo politico e culturale a tutela della concorrenza vanno altresì ricordate la Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti alla concorrenza nel campo economico (1965) e la proposta per uno statuto dell'impresa avanzata dalla Confindustria nel 1979.

Vi è da chiedersi dunque come mai il problema di dettare regole della concorrenza, pur essendo stato costantemente presente al legislatore italiano, non abbia trovato uno sbocco concreto per così lungo tempo. Una risposta potrebbe risiedere nelle caratteristiche del sistema industriale italiano, non sufficientemente robusto e articolato sul versante privato e al tempo stesso contraddistinto dal ruolo politico-sociale delle partecipazioni statali, che hanno indotto spesso ad una politica di non intervento.

Tale situazione è però destinata a mutare a causa dei processi politico-economici determinatisi negli anni Ottanta, caratterizzati da una forte fase di ristrutturazione e concentrazione industriale.

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", dispone all'articolo 1 che le norme della legge antitrust sono emanate in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione e richiama le disposizioni comunitarie sulla concorrenza. Esso mette in evidenza l'intento del legislatore di tutelare e garantire la libertà di impresa, fermo il rispetto del secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione, per il quale essa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana". I commi 2, 3 e 4 dell'articolo 1 demarcano l'ambito di applicazione delle norme contenute nella legge antitrust italiana da quello proprio delle norme comunitarie.

La legge vieta, in particolare, "le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante" (articolo 2) e "l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante" (articolo 3). Vieta altresì le operazioni di concentrazione che "comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare

o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza" (articolo 6). Essa prevede però espressamente deroghe al divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza (articolo 4) qualora abbiano effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori ed in relazione all'opportunità di assicurare la necessaria concorrenzialità sui mercati internazionali delle imprese italiane, laddove tale obiettivo sia perseguito con l'aumento della produzione, con una migliore distribuzione e qualità del prodotto, nonché con il progresso tecnico e tecnologico.

Il legislatore si è lasciato quindi un margine di discrezionalità che tiene conto della vitale esigenza di un ampliamento della scala produttiva o distributiva del sistema industriale e della necessità che le imprese italiane non perdano il passo dell'innovazione tecnologica. La loro crescita dimensionale viene considerata un imperativo della competizione globale e quindi un obiettivo di politica industriale.

Tuttavia, se da una parte si coglie la preoccupazione del legislatore di tener presente la fase caratterizzata da un vasto processo di fusioni e acquisizioni, dall'altra la genericità delle norme da spazio notevole alla discrezionalità dell'Autorità garante della concorrenza e alle prassi cui essa darà luogo.

In verità, il testo originario del disegno di legge, presentato per la prima volta alle Camere dal Ministro dell'industria nel luglio del 1988, perseguiva più decisamente l'obiettivo di garantire l'accessibilità dei mercati. È significativo, da questo punto di vista, che sia scomparso, nel testo definitivo dell'articolo 3, il riferimento, nella definizione di "posizione dominante", alle condizioni di imprese che "di per sé o in virtù di intese o collegamenti con altre imprese, o in base ad atti normativi o amministrativi" non siano soggette a concorrenza effettiva o potenziale sul mercato.

Le disposizioni sulle intese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni si applicano sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale (articolo 8). Sono escluse le imprese che per legge esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale oppure operano in regime di monopolio sul mercato, ma soltanto nei limiti di quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati.

Un'altra importante disposizione è contenuta nell'articolo 9 della legge, che consente l'autoproduzione (produzione per uso proprio, della società controllante e delle società controllate) di beni e servizi per i quali la legge prevede un regime di monopolio istituzionale. Tale

autoproduzione è però vietata quando il monopolio deriva da motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica, difesa nazionale e, salva concessione, nel settore delle telecomunicazioni, disciplinato dalla legge n. 223 del 1990.

Una sottolineatura particolare merita la previsione del suddetto divieto per il settore delle telecomunicazioni (centrale e strategico ai fini dell'informazione e della formazione del consenso), che, prefigurando l'istituto della concessione, ne predefinisce importanti connotati.

La legge, inoltre, non affronta in alcun modo il tema, di grande rilevanza ed oggi di grande attualità a causa della vicenda Ferruzzi, dei gruppi di imprese e delle concentrazioni conglomerali; (affronta però il tema del controllo all'articolo 5, dove fa incidentalmente riferimento al gruppo di imprese).

I poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato — un organo collegiale, costituito dal presidente e da quattro membri nominati dai Presidenti delle Camere — non riguardano però le banche, le imprese dei settori della radiodiffusione e dell'editoria, per le quali la competenza nell'applicazione degli articoli riguardanti intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni spetta ai rispettivi organi di vigilanza: Banca d'Italia e Garante per l'editoria e la radiodiffusione. Tali organi tuttavia, prima di adottare provvedimenti in materia di concorrenza devono sentire il parere dell'Autorità (è prevista una forma di silenzio-assenso, avendo l'Antitrust a disposizione trenta giorni per fornire il suddetto parere). Per le imprese assicurative, invece, l'applicazione delle norme per la tutela della concorrenza spetta all'Autorità, sentita l'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo).

La regolazione dei rapporti tra banche e imprese rappresenta un aspetto di particolare rilevanza ai fini di una reale tutela del funzionamento dei mercati. Essa acquista oggi ulteriore importanza per il ruolo che è destinata a giocare nel processo delle privatizzazioni.

L'ordinamento italiano è fondato sul principio della separazione tra banca e impresa. La formulazione definitiva dell'articolo 27 della legge antitrust, oggetto di lungo e tormentato dibattito, vieta alle imprese non finanziarie di possedere più del 15 per cento del capitale azionario di una banca e prescrive l'autorizzazione dell'organo di vigilanza per acquisire quote del 5 per cento e di ogni ulteriore 2 per cento.

Prevede, inoltre, che tutti i patti di sindacato e di voto sottoscritti

all'interno degli enti creditizi debbano essere comunicati alla Banca d'Italia entro quarantotto ore dalla stipula, pena la sospensione del diritto di voto nelle assemblee.

L'Istituto di emissione potrà sospendere dall'esercizio del voto "i soggetti non bancari e non finanziari che, mediante accordi e altre modalità, acquistano un'influenza determinante sull'ente creditizio".

Il principio della separazione banca-industria trova altresì conferma nel testo unico delle leggi in materia bancaria, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 1994. L'articolo 19 del provvedimento riscrive, con alcune modifiche, l'articolo 27 della legge antitrust. Esso continua a prescrivere il tetto del 15 per cento di partecipazione delle "industrie" al capitale delle banche.

Circa la partecipazione bancaria al capitale delle imprese, il recente venir meno, entro certi limiti (come preannunciato dal Governatore della Banca d'Italia nelle *Considerazioni finali* alla Relazione 1993) dello storico steccato che ne impediva la realizzazione, offre al sistema creditizio l'opportunità di contribuire al rafforzamento dell'industria italiana, specie quando il panorama azionario si appresta ai profondi mutamenti che deriveranno dal processo di privatizzazione.

Allo stato, tuttavia — come ha sottolineato il presidente dell'ABI nel corso di una delle audizioni preliminari all'esame dei documenti di bilancio 1993 condotte dalle Commissione V e X — l'impegno delle banche italiane è largamente condizionato dall'esigenza di sostenere le numerose imprese e i gruppi industriali in crisi e fortemente esposti sotto il profilo debitorio.

In generale, occorre sottolineare che l'idea di consentire alle banche la partecipazione alle proprietà delle imprese non è pacificamente accolta, essendovi chi sostiene che la totale separazione fra banca e impresa sia alla base di uno dei più rilevanti meccanismi regolativi del sistema economico nel suo complesso.

La portata di tali temi è nitidamente avvertibile in questi mesi in cui ci si appresta a privatizzare Comit e Credito Italiano. Lo scontro tra sostenitori del ricorso all'azionariato diffuso e sostenitori dell'individuazione di un "nucleo duro" di azionisti si basa infatti sulla preoccupazione dei primi che si determinino intrecci capaci di un sostanziale disinnesco del meccanismo concorrenziale e di una sua sostituzione con relazioni di concertazione.

Altrettanto peculiare, rispetto alle nuove e mutate prospettive dell'intervento pubblico nell'economia, di quelle relative ad altri campi è in Italia la situazione del settore dei mass-media. Essa si basa su asset-

ti storicamente affermatisi nel nostro paese e contemporaneamente collima con l'evoluzione dei mass-media a livello mondiale.

In questo campo la presenza diretta dello Stato è stata corposa nell'ambito della stampa quotidiana e soprattutto in quello della televisione. Dalla metà degli anni '70 il settore è però divenuto oggetto di forti attenzioni dei maggiori gruppi privati, industriali e finanziari.

Il terreno dei mass-media, per la molteplicità e la complessità dei problemi politici, giuridici ed economici che lo caratterizzano, rappresenta oggi un banco di prova del tutto particolare per uno Stato che miri alla trasformazione dell'intervento pubblico nel senso di una funzione esclusivamente regolatrice e propulsiva.

Al significato politico-democratico di una corretta e completa informazione, si è infatti aggiunta l'esplosione degli investimenti pubblicitari. Ma il dato più saliente (anzi dirompente) è quello dello sviluppo di un ciclo di innovazioni tecnologiche (digitalizzazione, fibre ottiche, satelliti) generato dalla "rivoluzione microelettronica".

L'intreccio di informatica e telematica con i mass-media genera una forte spinta alle intese, alle acquisizioni e alle fusioni di imprese di diverso settore: una nuova frontiera, questa, per le politiche antitrust (tanto più impervia da affrontare alla luce della giovane e parziale esperienza italiana in tema di regole della concorrenza), che si affaccia alla problematica pressoché inesplorata del gruppo multimediale, candidato ad essere protagonista di un mercato unificato e di dimensioni gigantesche, costituito dalla grande varietà di mezzi di comunicazione tecnologicamente disponibili e dalla ingente gamma di servizi che essi consentono di offrire.

Si noti, peraltro, che le partecipazioni pubbliche si accingono a dismettere, nell'ambito del processo di privatizzazione, il gruppo STET, strategico nel campo delle comunicazioni.

Bisogna, inoltre, sottolineare che l'Italia ha adottato con quasi dieci anni di anticipo rispetto alla legge antitrust la legge sull'editoria, che vieta ad un singolo editore di controllare direttamente o indirettamente una quota della tiratura nazionale pari o superiore al 20 per cento oppure una quota superiore al 50 per cento della tiratura complessiva in ambito regionale. La legge, che tuttavia affida al Garante (l'Autorità preposta) poteri poco incisivi, risponde all'esigenza di assicurare la libertà, l'indipendenza e il pluralismo della stampa quotidiana.

Lo Stato italiano attraversa dunque un momento caratterizzato da condizioni del tutto particolari rispetto alla sua storia dal dopoguerra ad oggi. Le riforme istituzionali in atto contraddistinguono infatti il

passaggio ad una nuova fase politico-costituzionale, mentre la crisi economica interna è aggravata dalle proporzioni mondiali della recessione.

In questo quadro, l'esistenza di un sistema efficace e adeguato di regole e di strumenti di governo dell'economia è condizione indispensabile affinché il processo produttivo ed occupazionale del paese non perda il passo rispetto al resto del mondo industrializzato.

Per tali ragioni, la trasformazione in atto dell'intervento pubblico nell'economia, di cui le privatizzazioni sono un passaggio importante ed emblematico, sta mettendo in luce le contraddizioni, le lacune ed i ritardi con cui si è giunti a creare strumenti e norme per regolare il mercato.

La legislazione antitrust, generalmente intesa, è indubbiamente correlata, specie in una visione di lungo periodo, alle fasi di fusioni e acquisizioni con cui il mondo delle imprese reagisce a variazioni rilevanti dell'ambiente in cui opera. Ed è evidente come tale legislazione, varata nel 1990, sia intervenuta in Italia mentre processi di questo tipo si erano largamente verificati negli anni '80.

Le privatizzazioni stanno inoltre evidenziando le difficoltà derivanti dalla debolezza del mercato azionario, inadeguato, per le sue dimensioni e caratteristiche, a convogliare il risparmio verso la capitalizzazione industriale. In questo campo, però, si deve segnalare il grande sforzo compiuto dal legislatore — e in particolare dalle Commissioni finanze dei due rami del Parlamento — nella passata e nella presente legislatura, per dotare l'ordinamento di strumenti e regole capaci di risolvere il problema.

Oltre che sul consolidato ed efficace ruolo della Banca d'Italia, il sistema può oggi giovarsi del rafforzamento della CONSOB e dei risultati prodotti da un'intensa quanto recente produzione legislativa. In merito, il presidente della stessa CONSOB si è così espresso il 12 ottobre 1993, in una relazione alla VI Commissione della Camera: "Le leggi sui fondi comuni, sull'OPA, sull'*insider*, sulle SIM, sui fondi chiusi, sui fondi pensione sono tutte tappe che il Parlamento ha imposto alla legislazione del nostro paese (con qualche difficoltà e contrasto) e che hanno determinato un quadro legislativo che, anche se imperfetto, ha disegnato una situazione diversa rispetto al ritardo che si registrava da tanti anni".

La scelta dello Stato regolatore dell'economia e garante delle pari condizioni per le imprese, sancita dalle competenti commissioni di

Camera e Senato in sede di parere sulle privatizzazioni, sembra dunque intrapresa. Ne sono un indice significativo gli indirizzi dettati dalla Presidenza della Camera per l'attività conoscitiva delle commissioni, in alcuni casi specifici e per le audizioni sulla manovra economica preliminari alla sessione di bilancio del corrente anno.

Esemplificativa di tali indirizzi è la lettera del Presidente della Camera alla VI Commissione con riguardo alla deliberazione (assunta nei giorni immediatamente successivi all'esplodere del caso Ferruzzi) di un'indagine conoscitiva sull'indebitamento delle imprese nei confronti del sistema bancario.

In tale lettera, datata 12 luglio 1993, il Presidente della Camera indica l'esigenza di limitare le audizioni ai soggetti istituzionali, alle associazioni di categoria, a centri di ricerca e ad esperti, senza procedere ad audizioni di soggetti cui faccia capo la responsabilità di imprese in ordine ad argomenti comunque connessi alla gestione delle stesse. "Le relative responsabilità" — prosegue la lettera — "non possono essere evocate in sedi estranee alla logica di impresa e dei controlli ad essa propri, mentre le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento devono essere esercitate esclusivamente attraverso il Governo e gli organi di vigilanza".

Claudio Piccioli

L'esperienza dei comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali delle commissioni permanenti

1 — Premessa; 2 — I comitati paritetici di indagine: natura giuridica, disciplina regolamentare. Le "intese" presidenziali; 3 — L'attività dei comitati paritetici nella prassi; 4 — La fase finale dell'attività dei comitati paritetici; 5 — Considerazioni conclusive.

1 — *Premessa*

Quello delle indagini conoscitive è un istituto che, preceduto dalla prassi, ha trovato una disciplina normativa nei regolamenti parlamentari del 1971 (articoli 144 reg. Cam. e 48 reg. Sen.). Acquisita così una precisa configurazione giuridica, esso è andato sempre più assumendo una rilevanza particolare tra gli strumenti a disposizione delle Camere per ottenere informazioni, notizie e documentazioni.

L'indagine conoscitiva si è dimostrata nella prassi uno strumento agile sul piano operativo e il mezzo più idoneo per fornire alle Camere una quantità di informazioni, al fine di porre in essere tutti gli atti necessari a sintetizzare e trasformare le domande sociali in legislazione, nonché ad individuare i settori in cui si renda necessario l'intervento del Parlamento sia in termini legislativi sia di indirizzo politico ed, infine, di coordinamento ([1]).

Particolare interesse ha mostrato la dottrina nell'esaminare il fondamento giuridico del potere di indagine ([2]), la prima prassi applicativa e la procedura delineata dai regolamenti parlamentari del 1971, anche in funzione dell'eventuale utilizzo dei dati acquisiti ([3]).

Come notazione puramente statistica merita conto rilevare che, fino alla X legislatura compresa, 149 sono state le indagini conoscitive condotte dalle commissioni permanenti del Senato e 109 dalle commissioni della Camera ([4]).

La nostra attenzione, pur tenendo conto della notevole "produzione" di studi e di analisi sull'istituto dell'indagine conoscitiva, si soffer-

merà su un particolare tipo di indagini: quelle svolte congiuntamente da omologhe commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, in applicazione del disposto del 5° comma dell'articolo 144 reg. Cam. e del 7° comma dell'articolo 48 reg. Sen.

Soltanto sei sono state sinora (XI legislatura) le indagini conoscitive avviate congiuntamente da commissioni permanenti di Camera e Senato ([5]); ciò nonostante, sono emerse alcune questioni connesse sia alla particolare procedura, adottata prevalentemente in via di prassi, sia alla non assoluta coincidenza delle scarne disposizioni regolamentari.

Allo svolgimento di dette indagini si è proceduto facendo ricorso a comitati paritetici misti ([6]), organi — è opportuno rilevarlo subito — finora "sfuggiti" ad una precisa disciplina regolamentare e che pertanto paiono, in buona sostanza, ispirati per lo più dal diritto non scritto.

Scopo del nostro lavoro sarà dunque quello di soffermarci su diversi aspetti del funzionamento di tali comitati e, tenendo conto della prassi, di delinearne i tratti caratterizzanti, nel solco tracciato dalle norme regolamentari disciplinanti il potere di indagine parlamentare.

I regolamenti delle Camere disciplinano l'ipotesi di svolgimento congiunto di un'indagine conoscitiva "sulla stessa materia", quando questa sia stata previamente ed autonomamente deliberata dalle competenti commissioni dei due rami del Parlamento. Ciò al fine di ridurre i tempi dell'indagine, in omaggio al principio di economia dei lavori, che in questo caso viene ad esaltare in modo particolare quella "agilità procedurale" da molti riconosciuta quale elemento caratterizzante delle indagini ([7]).

Al conferimento di ulteriore "agilità" contribuiscono senza dubbio le "opportune intese" tra i Presidenti delle Camere, titolari dell'*input*, cioè dell'impulso alla procedura necessaria alla formazione di comitati paritetici, la cui attività, ancorché limitata, ha palesato generalmente elasticità funzionale e snellezza temporale.

Quanto alla composizione dei comitati paritetici e alla loro natura giuridica, l'esperienza ha fatto emergere alcune problematiche sulle quali ci soffermeremo anche al fine di cercare di chiarire i poteri di tali organi, la prassi applicativa e i rapporti con gli organi da cui derivano.

Sottolineato il carattere "simmetrico" delle disposizioni normative a cui si fa riferimento per tali comitati ([8]), gli articoli 144 reg. Cam. e 48 reg. Sen., in cui esse sono inserite, si differenziano quanto alla modalità della conclusione delle indagini, ossia al documento finale: obbligatorio alla Camera (art. 144, 3° comma) e facoltativo al Senato (art. 48, 6° comma).

La pur limitata esperienza parlamentare formatasi in tema di comitati paritetici ha inoltre mostrato, soprattutto all'inizio, posizioni non sempre collimanti tra la Presidenza della Camera e quella del Senato, dalla cui analisi potrebbero derivare spunti per una più ampia riflessione sull'istituto in oggetto.

2 — *I comitati paritetici d'indagine: natura giuridica, disciplina regolamentare. Le "intese" presidenziali*

I regolamenti parlamentari del 1971 (articoli 144, 5° comma, reg. Cam. e 48, 7° comma, reg. Sen.) prevedono che, qualora Camera e Senato dispongano una indagine conoscitiva "sulla stessa materia", le commissioni interessate possano procedere congiuntamente. Ma, nei pochi casi in cui ciò si è verificato, si è preferito affidarne l'effettivo svolgimento ad un Comitato paritetico composto da 15 senatori e 15 deputati "designati secondo i consueti criteri vigenti per la formazione degli organi bicamerali" (9).

In mancanza di una precisa norma regolamentare sulla procedura da seguire, per il Comitato paritetico d'indagine si è fatto riferimento, in via analogica, ad una prassi collaudata per altri collegi ristretti, dalle finalità sostanzialmente affini.

Già nel 1974, infatti, il Presidente della Camera si era richiamato all'esperienza, giudicata positiva, di attribuire l'incarico di svolgere indagini conoscitive ad un Comitato, sia nel caso che l'indagine fosse stata disposta da una sola Commissione sia, soprattutto, in quello di "deliberazione congiunta di indagine conoscitiva da parte di due diverse Commissioni" dello stesso ramo del Parlamento (10).

Sulla scorta di tale esperienza, anche in sede di indagine conoscitiva bicamerale, si è venuto formando un nuovo organo, la cui denominazione fu dapprima di "collegio" (11) e poi, definitivamente, di "Comitato paritetico" per l'indagine conoscitiva (12).

Potremmo chiederci quale sia il fondamento giuridico dell'attività di tali comitati, *rectius*: se esso sia desumibile soltanto dagli articoli 144, 5° comma, reg. Cam. e 48, 7° comma, reg. Sen. oppure anche da altra norma.

È nota la tesi secondo cui quello di indagine sarebbe un "potere implicito delle Camere proprio perché esercitabile senza l'imposizione di doveri o di oneri ai soggetti chiamati dinanzi alle Commissioni par-

lamentari" e -stante il carattere strumentale delle indagini conoscitive nei confronti delle funzioni delle Camere — "il fondamento costituzionale, e non regolamentare, del potere di disporre indagini conoscitive impedisce di considerare esaustiva la disciplina che i regolamenti parlamentari dispongono in materia di soggetti titolari del potere di attivazione dell'attività conoscitiva" ([13]). A tale tesi si affianca l'altra secondo la quale il fondamento dell'attività conoscitiva andrebbe ricercato nell'articolo 82 della Costituzione in quanto, essendo quello dell'inchiesta parlamentare il massimo strumento conoscitivo, l'attività dei comitati verrebbe a sostanziare un *minus* dello stesso genere ([14]).

Non appare comunque fuorviante far discendere il fondamento giuridico dei comitati paritetici dall'articolo 64 della Costituzione, che sancisce il potere di autoregolamentazione delle Camere. Dall'assetto bicamerale delineato per l'ordinamento della Repubblica dal titolo I della seconda parte della Carta fondamentale, sembra infatti emergere l'esigenza di alcuni correttivi al bicameralismo perfetto. Del resto lo stesso articolo 64 della Costituzione, stabilendo l'autonomia regolamentare di ciascuna Camera, lascia spazio a forme di coordinamento dell'attività delle Camere: in tale ottica i comitati paritetici altro non sarebbero che una delle espressioni concrete di queste forme ([15]).

Ma l'individuazione del fondamento costituzionale e/o regolamentare dei comitati paritetici non può ritenersi da sola sufficiente a delineare una loro ricostruzione il più possibile sistematica, che invece può risultare dalla verifica dell'opportunità di istituirli, nonché dall'analisi delle funzioni effettivamente esercitate e della struttura assunta in via di prassi.

Sotto il profilo squisitamente terminologico, l'espressione "Comitato paritetico" assume il significato di gruppo ristretto formato da un ugual numero di rappresentanti delle parti, al quale collegi maggiori (le commissioni) affidano un compito determinato, in ispecie quello di svolgere la fase istruttoria di una indagine conoscitiva.

Nel nostro caso, il collegio minore (Comitato paritetico) è, in effetti, la risultante della fusione dei rappresentanti di due "enti" distinti, ossia un organismo concettualmente più vicino ad una struttura intercamerale che bicamerale, la cui "pariteticità" numerica non può non incidere sulla sua composizione che, infatti, è soltanto tendenzialmente proporzionale e quindi assimilabile a quella degli organi bicamerali, per i quali il rispetto del principio proporzionale è pressoché impossibile, soprattutto quando le designazioni dei componenti provengano, com'è nel caso in esame, da Commissioni in cui non sempre tutti i

gruppi sono rappresentati. Ne consegue che, nel nostro caso, il criterio applicato è analogo a quello indicato dall'articolo 26 reg. Sen. (e dalla corrispondente norma consuetudinaria osservata alla Camera), che tende ad assicurare, nel rispetto della proporzionalità (posta in relazione al numero complessivo dei componenti il collegio), la rappresentanza del maggior numero di gruppi parlamentari nella formazione di organi collegiali bicamerali ([16]).

Al fine di precisare la natura giuridica dei comitati paritetici, premesso che, secondo la dottrina prevalente, qualsiasi articolazione interna dei due rami del Parlamento (commissioni permanenti o speciali, giunte, ma anche collegi più ristretti quali i diversi tipi di comitati) ha un rapporto organico con l'Assemblea ([17]), si può anzitutto sostenere, in via analogica, che il rapporto intercorrente tra i comitati paritetici e le commissioni-madri si configuri come meramente organico, al pari di quello esistente tra le commissioni in sede "politica", nel cui ambito si colloca indubbiamente l'operato dei comitati paritetici, e l'Assemblea, in quanto le attività poste in atto in tale sede rientrano nella sfera che la Costituzione lascia al potere di autorganizzazione e di autodisciplina delle Camere ([18]).

Occorre tuttavia considerare che, nel caso in ispecie, l'indagine non ha natura monocamerale, essendo il Comitato in questione espressione di commissioni derivanti da entrambi i rami del Parlamento, i cui regolamenti, per altro, non coincidono sempre del tutto.

Per questo si può forse ritenere che il rapporto endorganico, comunque alla base dell'attività di indagine, sia integrato, per i comitati paritetici, dalla organizzazione che le Presidenze dei due rami del Parlamento intendono conferire all'attività *de qua*.

In altri termini, le "intese" presidenziali — al di là dall'assumere o meno le caratteristiche di fonte autonoma di legittimazione e di organizzazione dell'attività congiunta — sono in grado di operare una correzione del rapporto normalmente intercorrente tra le commissioni di ogni ramo del Parlamento e la rispettiva Assemblea (o tra le prime ed organi ancora più ristretti), dando altresì vita — come si cercherà di chiarire tra breve — ad un'importante forma di coordinamento di omologhe attività esercitate dalle Camere.

Come abbiamo già avuto modo di rilevare, i regolamenti parlamentari sono estremamente "sobri" nell'indicare la procedura da seguire qualora ricorra l'ipotesi di un'indagine conoscitiva da condursi congiuntamente da parte di commissioni dei due rami del Parlamento, prevedendo, quale integrazione procedurale, le "opportu-

ne intese" tra i Presidenti delle Camere. Peraltro il rapporto di strumentalità che lega le indagini alle altre funzioni parlamentari non implica una precisa predeterminazione dell'ulteriore procedimento in cui i risultati delle indagini devono confluire. Anche per questo l'individuazione di un rapporto meramente organico non pare sufficiente a riassumere il quadro delineato dalle poche norme regolamentari esistenti in materia e dalla prassi: l'"organicità" — giova ribadirlo — deve ritenersi plasmata dalle intese tra i Presidenti delle Camere. L'esistenza dei comitati paritetici può dunque farsi discendere — diremmo *ad substantiam* — anche da questa fonte "pattizia", che, da un esame comparato della disciplina dei due regolamenti parlamentari e della prassi, opera quale impulso, *conditio sine qua non*, per l'effettivo avvio di una procedura congiunta, riducendo, se così si può dire, ad unità la derivazione "bilaterale" dei comitati. Ciò spiegherebbe anche l'ipotesi che si tratti di una forma di temperamento del bicameralismo perfetto ([19]).

Spetta quindi ai due Presidenti delle Camere, anche nell'ambito del loro generale potere di coordinamento e di organizzazione, decidere l'avvio di una procedura congiunta, posto che le deliberazioni delle due commissioni interessate non produrrebbero effetti concreti se non accompagnate dalla promozione e dal raggiungimento di tali intese.

È opportuno tuttavia rilevare che anche in tema di intese la prassi ha registrato, all'inizio, posizioni alquanto divergenti tra le Presidenze delle due Camere.

Per il Presidente della Camera il rinvio operato dagli articoli dei regolamenti parlamentari sopracitati alle intese "quale fonte di regolazione della procedura in comune", rendeva possibile anzitutto "una disciplina parzialmente derogatoria di quella vigente per ciascuna Camera", naturalmente nei limiti della funzionalizzazione delle deroghe alla procedura congiunta. Probabilmente — come già rilevato in precedenza — tale tesi si basava sul presupposto che la disciplina regolamentare in materia sia parziale e non totalmente vincolante. Inoltre, la consuetudine costituzionale in materia di inchieste parlamentari, in relazione alle quali "nessuno dubita della 'unicità' della relazione finale, nonostante la lettera della Costituzione e gli stessi Regolamenti parlamentari sembrerebbero escluderla", rappresentava "un notevole elemento per fare ritenere conforme alla logica e all'economia del sistema l'ipotesi di un documento comune anche nel caso di indagini conoscitive" ([20]).

La Presidenza del Senato concordava sull'affidamento dell'indagine ad un Comitato paritetico, sulla possibilità che esso elaborasse un pro-

gramma dell'indagine conoscitiva; concordava altresì con la Presidenza della Camera sull'individuazione della presidenza e della sede del Comitato nonché del regolamento che ne avrebbe disciplinato l'attività.

Il punto di discrimine tra le opinioni dei due Presidenti era rappresentato invece dalle considerazioni sopra ricordate del Presidente della Camera. Anzitutto, il Presidente del Senato nutriva forti dubbi sulla possibilità che il Comitato paritetico potesse svolgere un'attività ulteriore rispetto a quella istruttoria; in secondo luogo, riteneva che le intese presidenziali dovessero soltanto offrire uno strumento atto ad evitare inutili duplicazioni nell'attività d'indagine, soprattutto relativamente all'acquisizione di notizie, informazioni e documentazioni ([21]). Riteneva inoltre opinabile la tesi della derogabilità, anche soltanto parziale, delle norme dei regolamenti parlamentari ad opera delle intese presidenziali, "atteso che le intese stesse devono semplicemente limitarsi a fornire strumenti che consentano poi alle Commissioni interessate di operare nella piena osservanza dei Regolamenti delle rispettive Assemblee" ([22]).

Per quanto riguarda la "consuetudine costituzionale" evocata dal Presidente della Camera in tema di inchieste parlamentari, il Presidente del Senato, a cui tra l'altro non risultavano precedenti di quel tipo, riteneva che gli articoli 162, 4° comma, reg. Sen. e 141, 3° comma, reg. Cam. stabilissero una disciplina sostanzialmente diversa da quella prevista per le indagini conoscitive ([23]).

Cercando di mediare tra le diverse posizioni espresse dai Presidenti delle Camere si può forse concludere, con qualche grado di approssimazione, che, pur ammettendo che le intese presidenziali siano in grado di porsi come autonoma fonte di regolazione dei poteri dell'organo in questione, che potremmo definire "intercamerale", le stesse intese potrebbero svolgere una funzione suppletiva o integrativa della normativa regolamentare, mai derogatoria di princìpi sanciti dalla Costituzione o dai regolamenti parlamentari.

3 — *L'attività dei comitati paritetici nella prassi.*

Dal 1974 al 1992 sono state sei le indagini conoscitive per le quali i Presidenti delle due Camere hanno promosso le "opportune intese" affinché le commissioni interessate procedessero congiuntamente, avvalendosi dell'attività di un apposito Comitato. Tuttavia, soltanto

l'ultima indagine, quella svoltasi nel 1992, si è conclusa con l'approvazione del documento finale da parte di entrambe le commissioni.

Nel 1974 si pose per la prima volta il problema della procedura da seguire per ottemperare al disposto degli articoli 144, 5° comma, reg. Cam. e 48, 7° comma, reg. Sen., in quanto sia la X Commissione (Trasporti) della Camera che l'VIII (Lavori pubblici) del Senato avevano deliberato separatamente l'avvio di un'indagine conoscitiva sulla situazione del settore postale. In quel caso (divenuto "il" precedente al quale ci si è in seguito riferiti) non si riuscì, però, ad andare oltre alla fase delle intese tra i Presidenti delle Camere, alla convocazione degli uffici di presidenza delle due commissioni interessate, integrati dai rappresentanti dei gruppi nelle stesse commissioni, all'individuazione dei seguenti criteri operativi: a) affidamento dell'indagine ad un Comitato paritetico, composto da 15 senatori e da 15 deputati; b) elaborazione del programma dell'indagine da parte del Comitato; c) individuazione della presidenza e della sede del Comitato nonché del regolamento da applicare, in quelli della Camera cui appartiene la Commissione che per prima ha deliberato l'indagine ([24]).

Nel 1976, ebbe inizio la seconda indagine conoscitiva, quella sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, svolta congiuntamente dalla X Commissione (Industria) del Senato e dalla XII Commissione (Industria) della Camera; si concluse nel 1983 con l'approvazione del documento finale soltanto da parte della X Commissione del Senato ([25]). Protrattasi per ben tre legislature (VI, VII e VIII), essa si caratterizzò per il lungo e travagliato iter fin dalla fase delle "intese". All'inizio della VII legislatura, infatti, dopo che per prima la X Commissione (Industria) del Senato e subito dopo l'omologa Commissione della Camera ebbero di nuovo disposto la stessa indagine, interrottasi per la fine anticipata della VI legislatura, il Presidente della Camera, onorevole Ingrao, riteneva ancora "opportuno un momento di riflessione" al fine del raggiungimento delle intese, poiché in quelle precedenti non si era giunti "ad una compiuta definizione delle procedure e dei criteri da adottare" ([26]). In effetti, nella VI legislatura, le "intese" avevano registrato il pieno accordo tra le Presidenze delle due Camere sui tre criteri già individuati nel "precedente" del 1974. Rimaneva una divergenza di opinioni su un quarto criterio, quello relativo alla procedura e all'individuazione dell'organo al quale affidare l'eventuale approvazione di un documento conclusivo. Poiché nel 1977 la questione concernente i poteri del Comitato non era stata ancora risolta, il Presidente della Camera ritenne allora opportuno, al fine di consenti-

re l'avvio dell'indagine, accedere alla proposta formulata dal Presidente del Senato "di considerare esaurito ogni compito del Comitato paritetico con il completamento dell'attività istruttoria e con la conseguente consegna dei relativi atti alle due Commissioni", che da quel momento "vengono reintegrate, quanto alle conclusioni, nella pienezza del potere in virtù del quale hanno stabilito, nella loro reciproca autonomia, di effettuare l'indagine" ([27]).

La terza indagine, sullo stato di attuazione delle leggi poliennali di spesa e sui residui passivi dei bilanci dello Stato e delle regioni, deliberata nel dicembre del 1977 dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, registrò nuovamente, nella fase delle "intese", la netta opposizione del Presidente del Senato all'ipotesi dell'affidamento al Comitato del compito della redazione del documento finale. Il Presidente della Camera, pur ribadendo il proprio punto di vista e "richiamando ancora una volta il carattere 'neutrale' del documento conclusivo, di cui sono destinatarie le Commissioni", accettò l'interpretazione della Presidenza del Senato per consentire finalmente l'avvio dell'indagine ([28]).

La quarta indagine, sull'economia marittima, è del 1984. Essa fu avviata congiuntamente da parte dell'VIII Commissione del Senato e della X Commissione della Camera. In quell'occasione le intese presidenziali servirono soltanto a ribadire che la funzione specifica del Comitato era quella di provvedere agli adempimenti istruttori, rimanendo le due commissioni soggetti titolari della fase conclusiva dell'indagine. Ma nel 1986, costituitosi il Comitato ed eletto l'ufficio di presidenza che prese visione della bozza del programma, l'indagine si interruppe e non ebbe più alcun seguito ([29]).

La quinta indagine, sulla sicurezza del volo, ebbe inizio nel 1988. Essa fu svolta congiuntamente dalla IX Commissione trasporti della Camera e dall'VIII Commissione lavori pubblici del Senato e si concluse nel 1991 senza l'approvazione del documento finale. In tale circostanza le intese tra il Presidente della Camera, onorevole Iotti e quello del Senato, senatore Spadolini, servirono a ribadire i quattro criteri già in precedenza concordati ([30]). Costituitosi il Comitato, la fase istruttoria dell'indagine iniziò nel settembre del 1988 e si concluse nel novembre del 1989. A quel punto le due commissioni tornarono a riunirsi separatamente per procedere alla fase conclusiva, che tuttavia terminò senza l'approvazione del documento finale ([31]).

La sesta indagine, infine, in materia di esecuzione di opere pubbliche, svolta congiuntamente dalla VIII Commissione ambiente della

Camera e dall'VIII Commissione lavori pubblici del Senato nel 1992 (XI legislatura), è quella di maggiore interesse e richiede un'analisi più dettagliata in quanto è, finora, l'unica che si è conclusa con l'approvazione del documento finale da parte di entrambe le Commissioni.

L'ipotesi di svolgere un'indagine conoscitiva sul tema della legislazione per le opere pubbliche, sulla sua applicazione e sulle modalità di esecuzione e affidamento delle opere stesse, venne prospettata, nel giugno 1992, dal Presidente della Camera, onorevole Napolitano, al presidente dell'VIII Commissione, onorevole Cerutti, dopo che della stessa si era discusso in seno alla Conferenza dei presidenti di gruppo, a seguito di una richiesta in tal senso avanzata dagli onorevoli Botta e Ravaglia.

L'invito fu accolto dal presidente dell'VIII Commissione, il quale, ottenuto il consenso dell'ufficio di presidenza, inviò la bozza del programma al Presidente della Camera, che, nell'esaminarla, suggerì di concentrarsi sui nodi fondamentali della questione, al fine di svolgere l'indagine in tempi brevi e di concluderla con una proposta di revisione della normativa vigente in materia.

Il 7 luglio, l'VIII Commissione della Camera deliberò lo svolgimento dell'indagine, ne approvò il programma, impegnandosi a concluderla con l'approvazione del documento finale entro la fine del mese di ottobre.

L'8 luglio, anche l'VIII Commissione del Senato dispose un'indagine "sulla stessa materia". Ciò indusse il Presidente Spadolini a promuovere le "opportune intese" affinché le commissioni dei due rami del Parlamento potessero procedere congiuntamente.

I criteri adottati per l'effettivo svolgimento dell'indagine furono quelli sui quali, già nelle precedenti occasioni, si era pervenuti ad un accordo. Il Presidente della Camera ebbe tuttavia modo di aggiungere, nell'occasione, che il programma del Comitato avrebbe dovuto muoversi nell'ambito dei programmi approvati dalle commissioni e che si sarebbero dovuti rispettare i termini stabiliti.

Raggiunte le intese tra i Presidenti delle Camere e comunicato il loro contenuto ai presidenti delle commissioni interessate, si procedette alla riunione dei due uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, e quindi alla costituzione del Comitato paritetico. Approvati il programma dell'indagine, l'elenco dei soggetti da audire e quello dei soggetti ai quali richiedere memorie scritte ([32]), l'indagine

iniziò alla fine del mese di luglio e si concluse nell'ottobre del 1992 con l'approvazione dei documenti finali da parte di entrambe le Commissioni ([33]).

Dall'esame comparato di tali indagini — sia quelle effettivamente svolte, sia quelle soltanto avviate — si possono ricavare le fasi ritenute ormai acquisite con sufficienti margini di certezza e quelle sulle quali ancora si nutrono alcuni dubbi.

Sulla base della prassi dell'ultima indagine (quella in materia di esecuzione di opere pubbliche) è possibile tentare di tracciare il corso completo di una indagine conoscitiva svolta congiuntamente da omologhe commissioni della Camera e del Senato.

L'iter è sostanzialmente analogo a quello proprio dell'indagine conoscitiva monocamerale, della quale ripercorre le diverse fasi: quella preliminare, nella quale rientrano la promozione dell'indagine, normalmente in sede di ufficio di presidenza, la sua formale deliberazione ed approvazione del relativo programma da parte della Commissione, "previa intesa" con il Presidente della Camera; quella dell'effettivo svolgimento dell'indagine, relativa all'organizzazione e all'attuazione dei lavori mediante audizioni, acquisizione di documenti ed eventuali sopralluoghi; infine quella conclusiva, con l'adozione del documento finale. Allorché sia disposta presso entrambe le Camere una indagine conoscitiva "sulla stessa materia", può concretizzarsi la fattispecie di cui agli articoli 144, 5°comma, reg. Cam. e 48, 7° comma, reg. Sen. Si è già sottolineato come in un simile caso spetti ai Presidenti delle Camere decidere, dopo le "opportune intese", l'avvio della procedura congiunta ([34]). Nella prassi, la via seguita per la promozione e il raggiungimento di tali intese è quella dello scambio di lettere. Fin dalla prima "esperienza" (quella del 1974) ([35]) le intese servirono, come è stato accennato in precedenza, ad individuare alcuni criteri-cardine da osservarsi per la formazione e l'attività dei comitati paritetici di indagine.

Sul primo criterio (quello dell'affidamento dell'indagine ad un organo composto da 15 senatori e da 15 deputati, designati dai gruppi rappresentati nelle due commissioni) ([36]), il consenso tra le due Presidenze fu subito pieno.

Analogo accordo si registrò sul secondo criterio, in base al quale sarebbe spettato al Comitato elaborare il programma dell'indagine nell'ambito dei programmi già approvati dalle due commissioni delle Camere all'atto delle rispettive deliberazioni relative all'indagine medesima, con la possibilità di apportarvi eventuali modifiche o inte-

grazioni resesi necessarie *in itinere* ([37]). In analogia a quanto normalmente accadeva per le indagini conoscitive monocamerali, la elaborazione della bozza del programma sarebbe stata affidata all'ufficio di presidenza del Comitato e l'approvazione al suo *plenum* ([38]).

Sul terzo criterio (quello concernente la presidenza, la sede e il regolamento da applicare) la concordanza tra le due Presidenze fu immediata.

L'intesa su un quarto criterio, invece, non fu raggiunta facilmente fra i Presidenti delle due Camere. Si rese infatti necessaria "una laboriosa istruttoria" cartolare fra le due Presidenze, divergendo le loro opinioni su un aspetto relativo ai compiti del Comitato. In particolare, il nodo da sciogliere era il seguente: l'attività del Comitato si sarebbe dovuta limitare alla fase istruttoria — secondo la tesi sostenuta dal Presidente del Senato — lasciando alle singole commissioni la titolarità della fase conclusiva dell'indagine (stesura e approvazione del documento finale, atto dovuto secondo il regolamento della Camera, facoltativo secondo quello del Senato), oppure si sarebbe potuta "spingere" — secondo quanto sostenuto dalla Presidenza della Camera- fino alla formulazione e all'approvazione di un documento conclusivo unitario? ([39]).

A prima vista, la questione potrebbe apparire abbastanza marginale, se non fosse possibile che da essa derivino risvolti di una certa rilevanza, anche sotto il profilo dei rapporti tra le due Camere.

Il primo effetto giuridicamente rilevante conseguente alle intese presidenziali è quello di provocare la convocazione degli uffici di presidenza delle due commissioni interessate, che, stando alla prassi consolidata dai pochi precedenti esistenti, sono integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari.

Da tali intese non deriva in alcun modo, come atto diretto, l'individuazione dei componenti del Comitato paritetico, i quali, designati dai gruppi, sono nominati dai presidenti delle due commissioni, e non già dai Presidenti delle Camere.

Alla fase delle intese che, per i motivi illustrati nel capitolo precedente, rappresentano *l'a priori* genetico dei comitati paritetici, segue quella della costituzione del collegio; nella prassi può determinarsi l'opportunità di giungere, con l'accordo dei gruppi, ad un suo "aggiustamento", ossia che si proceda ad uno scambio consensuale di seggi fra gruppi parlamentari ([40]).

Dell'ufficio di presidenza del Comitato paritetico, la cui titolarità spetta normalmente al presidente della Commissione che ha approva-

to per prima l'indagine ([41]), fanno parte due vicepresidenti e due segretari (in entrambi i casi, normalmente, uno in rappresentanza della Camera e l'altro del Senato) ([42]). Sulla base di accordi intervenuti tra i gruppi parlamentari possono essere designati anche due relatori (ma la prassi non è costante su questo punto) ([43]).

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

Quanto alla pubblicità dei lavori del Comitato — un'esigenza questa strettamente connessa alla stessa natura dell'istituto delle indagini conoscitive (i cui risultati debbono comunque essere utili alle funzioni delle Camere) — essa è assicurata dalla redazione di un resoconto stenografico. A tale riguardo, va però precisato che mentre il regolamento della Camera prevede una forma di pubblicità ordinaria ed obbligatoria, salvo espressa decisione in senso contrario della Commissione (articolo 144, 4° comma) ([44]), quello del Senato considera tale forma di pubblicità eventuale, ossia si procede alla redazione di un resoconto stenografico solo se richiesto dalla Commissione (articolo 48, 6° comma); tuttavia, in linea con quanto accade per la pubblicità delle indagini conoscitive monocamerali, anche per quelle svolte dai comitati paritetici si è provveduto, in prassi, alla redazione del resoconto stenografico ([45]). Agli "auditi" è riconosciuta la possibilità di rivedere il testo del resoconto stenografico per eventuali correzioni ma soltanto di natura strettamente formale. La pubblicità dei lavori può essere altresì assicurata attraverso la ripresa audiovisiva mediante circuito chiuso, su richiesta di un rappresentante di gruppo ed assenso del Comitato ([46]).

Conclusasi la fase preparatoria, ha inizio quella istruttoria che consta — come abbiamo già visto — di audizioni, acquisizioni di documentazioni e memorie, di eventuali consulenze tecniche e sopralluoghi. Alle sedute del Comitato possono partecipare anche parlamentari che non ne facciano formalmente parte e i ministri interessati.

Le sedute dedicate alle audizioni hanno inizio, generalmente, con la presentazione degli audiendi e con l'illustrazione delle finalità dell'in-

dagine da parte del presidente che, qualora lo ritenga opportuno, può dare anche conto di difficoltà e contrasti che eventualmente siano emersi nel corso dell'indagine ([47]).

Le sedute procedono poi con le relazioni degli invitati, le domande rivolte loro dai commissari, e si concludono con le risposte fornite da parte degli auditi.

Nella prassi accade, non di rado, che il calendario prestabilito non venga rispettato per vari motivi. Non è infrequente, per esempio, il caso di "sconvocazione" del Comitato ([48]) oppure dell'impossibilità di una delle due componenti a partecipare alle riunioni a causa della *vis attractiva* dei lavori di una o di entrambe le commissioni o Assemblee ([49]).

Altre cause di rinvio dei lavori del Comitato possono dipendere dalla impossibilità a parteciparvi, non sempre prevedibile, degli invitati. In questi casi, il conseguente prolungamento dei tempi dell'indagine può comportare il rischio di una perdita, talvolta anche rilevante, del suo significato e del suo valore; tuttavia è accaduto che il Comitato abbia deciso ugualmente di riunirsi, se non altro per fare il punto dell'indagine od anche per procedere — ma soltanto in via informale e qualora il programma stabilito stesse per esaurirsi — all'esame dello schema comune del documento conclusivo ([50]).

Ultimate le audizioni, acquisiti i documenti e compiuti gli eventuali sopralluoghi, previsti dal programma, i lavori del Comitato paritetico possono ritenersi conclusi. Resta, a questo punto, la fase ultima dell'indagine, ossia quella relativa al documento finale che è, come abbiamo già visto, obbligatorio secondo il regolamento della Camera e facoltativo secondo quello del Senato.

4 — *La fase finale dell'attività dei comitati paritetici*

Nonostante alcuni "tentativi" iniziali (come si è avuto modo di rilevare nel capitolo 2) di prolungarne l'attività sino all'approvazione del documento finale, il Comitato paritetico, nella prassi, si scioglie a conclusione della fase cosiddetta istruttoria dell'indagine conoscitiva.

L'ultimo adempimento del Comitato dovrebbe dunque essere quello di trasmettere le risultanze della fase istruttoria ai *plenum* delle due Commissioni. Da qui la necessità di procedere alla nomina di due relatori ([51]).

Dunque tra la fase istruttoria e quella conclusiva dell'indagine conoscitiva si inserisce una fase, che potremmo defiire transitoria, volta a preparare le relazioni e, seppure informalmente, la bozza del documento conclusivo.

Normalmente, i relatori sono lo stesso presidente del Comitato per la Camera in cui esso si è riunito ed un vicepresidente per l'altra. In mancanza di un accordo unanime vi possono anche essere relazioni di minoranza ([52]).

Nell'indagine conoscitiva sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, il relatore dei lavori svolti dal Comitato fu, dinanzi al *plenum* della Commissione del Senato, il suo presidente; la bozza del documento conclusivo venne preparata da un gruppo di lavoro, che, a sua volta, nominò un proprio relatore ([53]); mentre alla Camera l'indagine conoscitiva si interruppe dopo la fase istruttoria.

Alquanto atipica fu la fase conclusiva dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo. Terminata quella istruttoria, soltanto il relatore-senatore presentò alla VIII Commissione lavori pubblici una bozza di documento, la quale, trasmessa alla IX Commissione trasporti della Camera, fu da essa adottata ([54]). Merita conto ricordare che in quell'occasione l'onorevole Ridi, proprio a causa della mancata relazione da parte del relatore onorevole La Penna, preannunciò, a nome del suo gruppo, la presentazione di un contributo informale di sintesi ([55]).

Ma poiché dalla conclusione della fase istruttoria svolta dal Comitato paritetico era trascorso un anno e mezzo senza che l'indagine si fosse conclusa, il presidente della IX Commissione trasporti, giudicando inopportuno approvare formalmente un documento finale, propose alla Commissione di acquisire agli atti e di far pubblicare i documenti come "contributi" ([56]).

In ordine al documento conclusivo possiamo distinguere le seguenti fasi tipizzate: preparazione dello schema, relativa discussione, eventuale presentazione e votazione di emendamenti, votazione e pubblicazione del documento finale, con eventuali allegati. Mentre, anche se informalmente, per la preparazione dello schema del documento si registrano ulteriori contatti e rapporti fra i membri del Comitato e delle due Commissioni, le successive fasi si svolgono, presso queste ultime, in modo autonomo ([57]).

Finora l'unica possibilità di seguire compiutamente la delicata fase conclusiva di un'indagine conoscitiva bicamerale ci viene offerta da quella in materia di esecuzione di opere pubbliche, svoltasi nel 1992.

Il Comitato paritetico concluse i suoi lavori nella seduta del 2 ottobre 1992; il 28 dello stesso mese, il presidente Cerutti sottopose all'attenzione della VIII Commissione della Camera lo schema del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, già integrato con l'apporto costruttivo dei membri del Comitato paritetico, ai quali era stato inviato alcuni giorni prima al fine di raccogliere, in una riunione informale, eventuali osservazioni. Alla illustrazione di tale schema seguì il dibattito, cui partecipò un esiguo numero di commissari (una decina in tutto: gli stessi che avevano partecipato ai lavori del Comitato paritetico) e venne fissato un termine utile per la presentazione di proposte di modifica alla bozza del documento ([58]).

Nella seduta successiva, l'onorevole Cerutti comunicò alla Commissione di aver predisposto, alla luce delle indicazioni emerse dal dibattito, una nuova formulazione dello schema del documento, avvertendo che sullo stesso erano state presentate proposte di modifica, sulle quali il suo parere era contrario. Poste in votazione e respinte tali proposte, dopo dichiarazioni di voto finali da parte dei rappresentanti dei gruppi, il documento venne approvato a stretta maggioranza nella seduta del 29 ottobre 1992, nel rispetto dei tempi stabiliti ([59]).

Presso l'VIII Commissione del Senato, invece, la bozza del documento fu presentata ed illustrata dal relatore Frasca il 29 ottobre 1992 e il presidente della Commissione, al termine del dibattito, considerata l'opportunità di apportare delle integrazioni al documento nell'intento di ottenere sullo stesso un consenso unanime della Commissione, propose di richiedere al Presidente del Senato la proroga di una settimana prima di giungere alla deliberazione del documento conclusivo ([60]), che infatti risultò approvato all'unanimità nella seduta del 12 novembre 1992 ([61]).

Da un esame comparato, i documenti conclusivi dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, approvati autonomamente dalla VIII Commissione della Camera e dalla VIII Commissione del Senato, risultano sostanzialmente identici, a tal punto che non sembrerebbe una forzatura considerarli il frutto di un lavoro condotto congiuntamente ancorché in modo informale ([62]).

L'unica differenza esistente tra i documenti finali è nella conclusione. Mentre quello approvato dalla Commissione del Senato, infatti, termina con il proposito di indirizzare il proprio lavoro legislativo lungo le "linee guida" indicate dal documento, quello approvato dalla Commissione della Camera giunge ad ipotizzare la creazione di un

apposito Comitato bicamerale paritetico per continuare la proficua esperienza dell'attività conoscitiva svolta congiuntamente e con il compito di seguire, in via permanente, il processo attuativo della nuova normativa legislativa approvata sulla materia ([63]).

Ai fini del nostro lavoro ci pare utile ricordare come nella parte finale del documento, approvato dalla VIII Commissione della Camera, si sottolinea che il Comitato paritetico è stato "costituito *ad hoc* per la fase istruttoria dell'indagine": il che suona quasi come una riaffermazione dell'asserita riserva ai *plenum* delle commissioni dell'esame e dell'approvazione del documento finale.

5 — *Considerazioni conclusive*

L'istituto dell'indagine conoscitiva ha fatto registrare, soprattutto nel corso della IX e X legislatura, un consistente recupero sia in termini quantitativi che qualitativi, traendo nuova linfa vitale da una forte razionalizzazione di alcuni suoi aspetti: migliore organizzazione dei lavori delle Commissioni; propensione ad affidare la "gestione" delle audizioni a Comitati *ad hoc*; ricerca del rapporto ottimale fra audizioni, sopralluoghi e ricezione di materiale cartaceo (memorie, studi, osservazioni); maggiore incidenza del ruolo di impulso e di direzione dei lavori da parte dei presidenti delle commissioni, non disgiunta da una più attenta considerazione di forme di coordinamento dei lavori fra Camera e Senato.

Acclarato che lo svolgimento congiunto di indagini conoscitive da parte di commissioni permanenti dei due rami del Parlamento risponde indubbiamente a criteri di maggiore speditezza operativa dei lavori, la soluzione del Comitato paritetico, come delineata finora soprattutto dalla prassi, ha il chiaro obiettivo di evitare "inutili duplicazioni nell'attività in ordine all'acquisizione di notizie ed informazioni e documentazioni sul medesimo argomento" ([64]).

Questa interpretazione, avanzata dalla Presidenza del Senato fin dall'inizio, appare, sotto il profilo ermeneutico, la più corretta e, sotto quello pratico, la più valida. Pur prescindendo dalla non identità delle norme parlamentari, per valutare compiutamente la posizione dei comitati paritetici nell'assetto regolamentare occorre, a nostro giudizio, tenere conto non solo che l'indagine deve vertere "sulla stessa

materia" ma anche del fine che con essa si intende raggiungere.

Riteniamo infatti che soltanto nel caso in cui la materia e il fine siano identici per entrambi i rami del Parlamento si potrà programmare e svolgere in modo rapido e proficuo il lavoro, come è stato dimostrato in occasione dell'indagine conoscitiva in tema di esecuzione di opere pubbliche.

Ciò premesso, risulta evidente che le intese dei Presidenti delle Camere hanno soprattutto il fine di porre il Comitato paritetico nelle condizioni di svolgere la propria attività senza incontrare particolari difficoltà. Diversamente, come la prassi ha ampiamente dimostrato, l'eccessiva durata di una indagine conoscitiva - sia monocamerale che bicamerale- non può non riflettersi negativamente sulla effettiva utilità o addirittura sulla possibilità di una sua conclusione ([65]).

Sostanzialmente, come si è già rilevato altrove, l'attività del Comitato paritetico si appalesa come una forma di coordinamento, di riunione di omologhe commissioni delle Camere per il concreto svolgimento di una indagine conoscitiva da esse autonomamente deliberata sullo stesso argomento, sulla cui funzione "servente" nei confronti delle altre attività delle Camere -ciò vale, a maggior ragione, nel caso di indagini conoscitive bicamerali- concorda ormai la maggior parte degli studiosi. Tale coordinamento appare assicurato non solo dai comitati paritetici, ma anche dallo sviluppo di una interessante tendenza, quella di effettuare indagini complementari. Al riguardo, si ricorda che, nel corso della IX legislatura, la Commissione igiene e sanità del Senato svolse -ricorrendo principalmente allo strumento delle audizioni- una indagine conoscitiva sull'attuazione della riforma sanitaria, concentrandosi sui problemi istituzionali e finanziari, mentre l'omologa Commissione della Camera avviò una indagine parallela prendendo prevalentemente in esame l'organizzazione dei servizi e utilizzando il modulo operativo dei sopralluoghi in alcune regioni campione ([66]).

Riguardo alle modalità di riunione dei comitati paritetici, che sinora hanno generalmente seguito un iter standardizzato (relazione dell'audiendo, domande dei commissari, replica dell'audiendo), ci sembrerebbe più proficuo iniziare senz'altro con le domande dei commissari agli "auditi" (eventualmente da invitare anche contemporaneamente, laddove ciò sia possibile: l'utilità di una sorta di *cross examination*, nel corso di audizioni collegiali, potrebbe risultare, particolarmente in alcuni casi, assai evidente) sulla base di eventuali relazioni e di

risposte scritte a questionari precompilati e preventivamente inviati ([67]).

Abbiamo già visto come nella più recente prassi i problemi connessi alla titolarità del documento conclusivo ed ai limiti dell'attività del Comitato siano stati risolti nel modo che appare essere più aderente allo spirito dell'istituto in esame, anche se, con circolare del 10 marzo 1976, il Presidente della Camera ebbe modo di sottolineare che, "*re melius perpensa*", non si dovesse "precludere al collegio misto la possibilità di addivenire, se lo ritenga opportuno, alla redazione di un documento comune" ([68]), in quanto esso sarebbe "un atto neutro, esclusivamente finalizzato alla esplicitazione degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso dell'indagine" ([69]). Una tesi, questa, che la prassi si è però incaricata di smentire sempre più spesso.

Si consideri, inoltre, che nel corso delle indagini conoscitive si tengono ben presenti le finalità politico-giuridiche sottese al loro svolgimento, che talvolta trovano esplicitazione nel documento conclusivo ([70]). È quanto è avvenuto, per esempio, nell'indagine in materia di esecuzione di opere pubbliche, deliberata con il dichiarato fine di "individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale *corpus* normativo, a semplificare e a rendere coerente tale *corpus*, coordinando competenze e procedure" ([71]). Nella parte finale del documento è contenuto l'auspicio che, qualora venga presentato dal Governo un disegno di legge sulla materia, esso sia redatto in conformità agli indirizzi espressi nel documento stesso ([72]).

Del resto, i risultati dell'indagine sono stati un utile punto di riferimento per l'esame delle proposte di legge su tale materia, e lo stesso testo del disegno di legge del Governo ha preso "le mosse dai princìpi affermati nel documento conclusivo dell'indagine" ([73]).

Si rileva che, non avendo i regolamenti parlamentari stabilito l'iter dei lavori del Comitato, né a quale organo spetti il potere di decidere in ordine alle attività da svolgere, la prassi si è incaricata di dare una risposta, forse non esaustiva, ai diversi aspetti di natura procedurale connessi all'attività del Comitato paritetico, il cui operato si è andato atteggiando — lo abbiamo sottolineato più volte — come una forma di coordinamento dell'attività di due enti (le Commissioni), dotati degli stessi poteri e tesi al medesimo fine conoscitivo.

L'esigenza di coordinare l'attività conoscitiva degli organi parlamentari è stata ben sottolineata nella lettera del 5 agosto 1993 del Presidente Napolitano, nella quale (seppure indirizzata ai presidenti delle commissioni permanenti della Camera) si fa riferimento agli ulti-

mi indirizzi adottati da quella Presidenza per migliorare la qualità del lavoro parlamentare, in particolare delle commissioni. Fra tali indirizzi vi è anche quello volto a "favorire intese tra le Commissioni per una migliore organizzazione comune o, almeno, per la reciproca informazione in caso di (...) indagini conoscitive di comune interesse, allo scopo di evitare sugli stessi temi ripetute convocazioni degli stessi soggetti, che rischiano di compromettere (...) la qualità di questa importante attività parlamentare".

Da ultimo, pur considerando la particolare efficacia della prassi parlamentare, potremmo forse chiederci, anche alla luce di quanto è emerso in occasione dell'ultima indagine conoscitiva bicamerale, se non si ponga con un sufficiente grado di convinzione l'opportunità di riflettere su una normativa regolamentare che per entrambe le Camere disciplini *per tabulas* e in maniera univoca l'attività dei comitati paritetici.

Qualora si superassero i dubbi (sui quali ci si è soffermati nel capitolo 2) manifestati, fin dall'inizio, dalla Presidenza del Senato e sia la Commissione del Senato sia quella della Camera convenissero sull'utilità di concludere l'indagine con l'adozione di un documento unitario, forse si potrebbe arrivare ad affidare al Comitato anche l'elaborazione e l'approvazione del documento conclusivo. Non è tuttavia difficile immaginare, in tale evenienza, i diversi problemi che verrebbero a porsi *de iure condendo*, in particolare per il conferimento della competenza -soprattutto qualora si volesse ipotizzare una apposita deliberazione formale di ciascuna delle Commissioni interessate, tale da configurare un effettivo rapporto di delegazione tra Comitato e collegi "generanti"-, nonché per l'eventuale inerzia o impossibilità *procedendi* da parte dello stesso Comitato.

Note

(1) LIPPOLIS V., «Indagini conoscitive», in *Enciclopedia giuridica Treccani, 1989;* TOFFOLI A.,«L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati,* n. 3, 1990; CAMERA DEI DEPUTATI, BIBLIOTECA, *Bollettino di notizie e documentazione,* n. 3, 1991.

(2) Cfr. D'ONOFRIO F., *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari,* Chieti, 1971, pag. 231 e ss.; BRUNO F., *Le Commissioni parlamentari in sede politica,* Milano, 1972, pag. 230 e ss.; CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* Milano, 1974, pag. 100 e ss.; CIAURRO G., «Commissioni parlamentari», in *Enciclopedia giuridica;* CESAREO C., «Le indagini conoscitive delle Commissioni permanenti», pag. 216 e ss., in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati,* n. 2, 1987, Sessione 1985; MAROTTA G., «Indagini conoscitive e politica industriale: l'esperienza parlamentare della VII legislatura», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1981, pag. 881.

(3) BERTOLINI G., «Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato», in *Studi parlamentari,* 1973, pag. 33 e ss.

(4) CAMERA DEI DEPUTATI, BIBLIOTECA, *Bollettino..., cit.*

(5) Sulla situazione del settore postale, 1974; Sulla assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, 1976; Sullo stato di attuazione delle leggi poliennali di spesa e sui residui passivi dei bilanci dello Stato e delle regioni, 1977; Sull'economia marittima, 1984; Sulla sicurezza del volo, 1988; In materia di esecuzione di opere pubbliche, 1992.

(6) FRATERNALE R., «Sui poteri dell'organo bicamerale incaricato delle indagini conoscitive interparlamentari», estratto da: *Nuovi studi politici,* n. 4, 1974; «I comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale, Parlamento '81: funzioni, disfunzioni, regolamenti,* 1981; MANZELLA A., *Il Parlamento,* Bologna, nuova ed., 1991.

(7) MAROTTA G., *Indagini conoscitive..., cit.*, pag. 892.

(8) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978),* III edizione, Segretariato generale, 1979, pag. 266.

(9) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni..., cit.*, pag. 267.

(10) *Ibid.*

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

(13) Cfr. D'ONOFRIO F., *Le indagini conoscitive..., cit.*, pag. 250 e ss.

(14) Cfr. CHIMENTI C. , *Il controllo parlamentare..., cit.*, pag. 100.

(15) Sulla questione, cfr. CHIMENTI C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano,* Milano, 1979, pag. 156 e ss.

(16) A tale riguardo, cfr. TANDA A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano,* Roma, 1984, pag. 271.

(17) TANDA A.P., *Le norme e la prassi..., op. cit.*, pag. 76.

(18) *Id.*, pag. 82 e ss.

(19) A. MANZELLA, *Il Parlamento, op. cit.*, pag. 102.

(20) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni..., cit.*, pag. 269.

(21) *Id.*, pag. 270, nota 1.

(22) *Ibid.*

(23) *Ibid.*

(24) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni...*,cit., pag. 266; FRATERNALE R., «I comitati paritetici...», cit., pag. 67.

(25) SENATO DELLA REPUBBLICA, VIII leg., Doc. XXXIV, n. 4.

(26) *Circolari e disposizioni interpretative...*, op. cit., pag. 274.

(27) *Id.*, pag. 277.

(28) Cfr. FRATERNALE R., «I comitati paritetici...», cit., pag.71. Fin dal luglio del 1977, i gruppi parlamentari della Commissione bilancio della Camera avevano sottoscritto accordi programmatici per l'avvio di tale indagine; il presidente della Commissione bilancio della Camera prese contatti informali con quello della Commissione bilancio del Senato per espletare congiuntamente l'indagine, ma essa, come si è detto, non andò oltre la fase delle intese presidenziali; cfr. Bollettino delle Commissioni, 1° dicembre 1977, pag. 12.

(29) SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 7 novembre 1984, pag. 36; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 3 aprile 1986, pag. 55.

(30) CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* seduta del 2 giugno 1988, pag. 43.

(31) Atti parlamentari Camera, X leg., CAMERA DEI DEPUTATI, *Audizioni relative all'indagine conoscitiva n. 32, Sulla sicurezza del volo*, Servizio commissioni parlamentari, 1992.

(32) Cfr. Archivio precedenti, 1992, dell'VIII Commissione della Camera.

(33) Atti parlamentari, XI leg., CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche*, vol. 1, Servizio commissioni parlamentari, 1993; Senato della Repubblica, XI leg., Doc. XVII, n. 2.

(34) Durante la VI leg. (1972), le omologhe Commissioni industria di Camera e Senato svolsero — separatamente- una stessa indagine conoscitiva sulla situazione dell'industria chimica.

(35) *Circolari e disposizioni interpretative..., cit.*, pag. 266.

(36) Ai sensi dell'articolo 19, 4° comma, reg. Cam., anche in sede di Comitato paritetico un membro che non possa intervenire ad una seduta può essere sostituito da un collega del suo stesso gruppo; sul punto, cfr. il resoconto stenografico dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo, seduta dell'8 novembre 1988.

(37) Si veda, in proposito, la lettera del 16 luglio 1992 inviata dal Presidente della Camera al Presidente del Senato, in Archivio precedenti, 1992, dell'VIII Commissione della Camera.

(38) Nell'indagine conoscitiva sulle opere pubbliche furono approvati, nella prima seduta (24 luglio 1992), il programma, l'elenco dei soggetti da audire e di quelli ai quali richiedere memorie scritte.

(39) Si veda in *Circolari e disposizioni interpretative..., cit.*, lo scambio di lettere tra il Presidente della Camera Zaccagnini, e il Presidente del Senato, Spagnolli, dell'agosto 1974; tra il Presidente della Camera, Pertini, e quello del Senato Spagnolli, del marzo 1976; tra il Presidente della Camera Ingrao, e quello del Senato Fanfani, dell'aprile 1977; ed, infine, la lettera inviata dal Presidente della Camera al presidente della XII Commissione della Camera Fortuna. In quest'ultima si precisa che i lavori del Comitato debbono ritenersi esauriti al termine della fase istruttoria.

(40) In occasione dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, il gruppo DC rinunziò ad un seggio spettantegli tra i deputati in favore del gruppo MSI-destra nazionale, mentre quest'ultimo compì analoga rinunzia a favore del primo per il seggio spettantegli tra i senatori.

(41) Il Comitato per l'indagine conoscitiva sulla assicurazione obbligatoria degli autoveicoli fu presieduto dal presidente della X Commissione del Senato Forma, che ne mantenne la presidenza anche quando l'indagine venne ripresa nell'VIII legislatura.

(42) In particolare, nell'indagine conoscitiva sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli i due vicepresidenti furono senatori mentre i due segretari deputati. Anche nell'indagine sull'economia marittima, le due vicepresidenze andarono ad altrettanti senatori.

(43) Nella prima seduta dell'indagine sull'economia marittima il deputato Lucchesi propose la nomina dei relatori. Il presidente del Comitato, La Penna, obiettò che

compito del Comitato era quello di provvedere soltanto agli adempimenti istruttori e che pertanto non si poteva procedere a tale nomina. *Contra,* nell'Indagine sulla sicurezza del volo, dell'ufficio di presidenza facevano parte anche due relatori (un senatore e un deputato).

(44) Sull'argomento, cfr. LIPPOLIS V., *op. cit.*

(45) Anche dell'indagine sulla assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, svoltasi al Senato, venne redatto il resoconto stenografico (SENATO DELLA REPUBBLICA, VII leg., X Commissione, *Resoconto stenografico* del 26 ottobre 1977).

(46) Cfr. il *resoconto stenografico* della seduta del 28 luglio 1992 dell'VIII Commissione della Camera, dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

(47) Durante l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, il presidente, all'inizio della seduta del 9 settembre 1992, propose, tra l'altro, di inviare al ministro competente una nota di protesta per una sua dichiarazione. Tale proposta fu approvata dal Comitato, Atti parlamentari Camera, XI leg., CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche*, vol. 1, Servizio commissioni parlamentari, 1993, pag. 87.

(48) Ripetuti gli esempi registrati dalla prassi. Per tutti, si vedano i *resoconti stenografici* delle sedute del 27 settembre 1988, 17 e 24 gennaio 1989 dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo.

(49) Cfr. *resoconti stenografici* delle sedute del 10, 11 e 15 settembre 1992 dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

(50) Cfr. i *resoconti stenografici* delle sedute del 31 gennaio 1989 e 26 settembre 1989 dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo. In particolare, nella seduta del 7 novembre 1989, il senatore Guido Bernardi, presidente dell'VIII Commissione permanente del Senato, ebbe modo di precisare quanto segue: "Desidero ricordare che l'VIII Commissione permanente del Senato, con lettera del 26 ottobre scorso, aveva chiesto alla Presidenza del Senato di valutare l'opportunità di avviare nuove intese con la Presidenza della Camera affinché il Comitato misto incaricato dell'indagine potesse approvare un documento conclusivo unico, ovvero procedere allo svolgimento di sedute formali dedicate all'esame di uno schema di documento finale, da sottoporre successivamente all'autonoma valutazione ed all'eventuale approvazione da parte delle due Commissioni riunite. Nella risposta del 2 novembre scorso, la Presidenza del Senato si è espressa in senso negativo nei confronti di tale soluzione (...). Pertanto, l'ultimo adempimento del Comitato misto dev'essere quello di trasmettere le risultanze dell'istruttoria (ovvero gli atti delle audizioni) alle due Commissioni, ognuna delle quali dovrebbe procedere autonomamente all'approvazione di un documento conclusivo. Conseguentemente, esaurita la fase delle audizioni da parte del Comitato, si potrebbe procedere soltanto in via informale all'esame di uno schema comune di documento, che dovrebbe poi essere approvato separatamente dalle due Commissioni. Se il Comitato misto non accettasse tale soluzione, la Commissione trasporti della Camera potrebbe sollevare la questione dinanzi

alla Presidenza della Camera, inducendo quest'ultima ad avviare nuove intese con la Presidenza del Senato".

(51) Nell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo i relatori furono nominati all'inizio dei lavori e facevano parte dell'ufficio di presidenza del Comitato. Fu loro assegnato il compito di preparare una sintesi dei lavori svolti e di stendere una bozza del documento finale (CAMERA DEI DEPUTATI, *Audizioni relative all'indagine conoscitiva n. 32, cit.*, pag. 3). Tale procedura non ha però trovato conferma nella prassi successiva.

(52) *Id.*, pag. 327.

(53) *Bollettino Senato delle Giunte e Commissioni,* Sedute del 27 aprile 1983, pag. 22.

(54) CAMERA DEI DEPUTATI, *Audizioni relative all'indagine conoscitiva n. 32, cit.*, pag. 326.

(55) *Ibid.*

(56) *Id.*, pag. 328.

(57) *Id.*, pag. 322.

(58) *Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, cit.*, pagg. 361-377.

(59) Riguardo ai 'tempi stabiliti', si ricorda che nel carteggio intercorso fra i Presidenti delle Camere al fine di raggiungere le "opportune intese", necessarie allo svolgimento congiunto dell'indagine in materia di esecuzione di opere pubbliche, il Presidente della Camera ebbe modo di definire "essenziale e qualificante (...) concludere le audizioni entro il termine del 3 ottobre prossimo, onde pervenire all'approvazione del documento conclusivo entro la fine del medesimo mese"; cfr. Archivio precedenti, 1992, dell'VIII Commissione della Camera.

(60) *Bollettino Senato delle Giunte e Commissioni*, sedute del 29 ottobre 1992, pag. 48.

(61) SENATO DELLA REPUBBLICA, XI leg., doc. XVII, n.2.

(62) A conferma di ciò si può confrontare il punto 5 (Procedure autorizzative) dei due documenti.

(63) CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva in materia di opere pubbliche, cit.*, pag. 438.

(64) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni..., cit.* pag. 270.

(65) Così è stato, ad esempio, per l'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo.

(66) Sul punto, cfr. TOFFOLI A., *L'evoluzione dell'indagine conoscitiva...*, cit., pag. 34.

(67) SENATO DELLA REPUBBLICA, VII leg., X Commissione, *Resoconto stenografico* del 28 ottobre 1977. Quanto alla utilità di una sorta di *cross examination*, ci pare d'un qualche significato segnalare che nel corso della X legislatura, presso la XII Commissione (affari sociali) della Camera, alcune indagini conoscitive definite di tipo seminariale sono state svolte nell'arco di una o due giornate, con la contemporanea partecipazione di più "auditi", concludendosi senza l'approvazione del documento finale. Emblematica, a tale riguardo, è stata quella sullo stato di attuazione della legge 4 maggio 1990, n. 107, alla quale intervennero, nell'arco di una sola giornata, oltre 20 "auditi".

(68) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni...cit.*, pag. 269.

(69) *Id.*, pag. 275.

(70) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche,* cit., vol. 1, pag. 413.

(71) *Ibid.*

(72) *Id.*, pag. 420.

(73) CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* seduta del 16 febbraio 1993, pag. 66.

Marisandra Marcucci

Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali

1 — Le vicende del rapporto di fiducia: a) verifica - b) crisi - c) rimpasto; 2 — Gli strumenti procedurali: ordini del giorno, mozioni, questione di fiducia; 3 — Aspetti procedurali; 4 — Considerazioni conclusive.

1 — *Le vicende del rapporto di fiducia*

"Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere": il primo comma dell'articolo 94 della Costituzione afferma con chiarezza la regola fondamentale della forma di governo parlamentare, della quale il rapporto di fiducia fra il titolare dell'organo legislativo ed il titolare dell'organo esecutivo individua l'elemento più significativo.

Nel sistema bicamerale perfetto vigente nel nostro ordinamento costituzionale, la relazione fiduciaria si instaura fra il Governo e ciascuna delle due Camere, che — ai sensi del secondo comma dell'articolo 94 — "accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale". Ognuno dei due rami del Parlamento, dunque, è indipendente dall'altro non solo quanto alla concessione o meno della fiducia al Governo, ma anche sotto il profilo della motivazione, che può essere differente. L'elemento che, a norma della Costituzione, non può venir meno consiste nel concorso delle uguali volontà delle Camere di accordare la fiducia, non nella coincidenza dei motivi con i quali la stessa è concessa (1). Su questa caratteristica del rapporto fiduciario "si fonda la vincolatività degli atti di direttiva (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno) che sono in genere votati da una sola Camera: vincolatività che deve intendersi anch'essa in termini politici e non strettamente giuridici, ma che è comunque piena anche in presenza di un atto monocamerale" (2).

La fiducia delle due Camere è condizione necessaria per la permanenza in carica del Governo e dà luogo ad una "relazione continua e reciproca che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, ma si riflette contemporaneamente sull'azione di ambedue

questi organi costituzionali" ([3]). Secondo Manzella, il disposto costituzionale esprime implicitamente anche un principio inverso a quello esplicitamente dichiarato, e cioè che "il Governo deve avere fiducia nelle Camere"; in caso contrario, si altererebbe quella "relazione di equilibrio e paritaria, che deve esservi tra i due organi" ([4]). Camere e Governo, quindi, sono entrambi soggetti attivi e passivi del rapporto "con la possibilità (...) di provocare iniziative dirette alla chiarificazione e, finanche, alla risoluzione dello stesso" ([5]).

L'articolo 94 della Costituzione razionalizza il procedimento di investitura fiduciaria ed il procedimento finalizzato ad interrompere il circuito della fiducia. Stando alla lettera del secondo comma — "Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale" -, dovrebbe dunque sussistere un "parallelismo pressoché perfetto tra fiducia e sfiducia; sicché qualunque crisi di Governo presupporrebbe un esplicito voto parlamentare, espresso nelle forme appositamente prescritte dall'articolo 94, quinto comma" ([6]), vale a dire su mozione di sfiducia sottoscritta da almeno un decimo dei componenti l'Assemblea, che non può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. Tuttavia, mentre nella prassi la normativa costituzionale relativa all'iniziale voto di fiducia è sempre stata fedelmente applicata, le disposizioni concernenti la formale rottura del rapporto fiduciario non sono mai divenute operative.

a) La verifica del rapporto di fiducia

Fin dai primissimi tempi dell'esperienza parlamentare repubblicana, la prassi si è orientata nel senso di ammettere la verifica della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo anche attraverso strumenti formali diversi da quello esplicitamente disciplinato dall'articolo 94 della Costituzione.

L'opposizione è senz'altro la parte maggiormente interessata a mettere in dubbio il rapporto di fiducia, possibilmente ad interromperlo: e lo strumento del quale si può avvalere a tale scopo è la mozione di sfiducia.

Possono però esservi casi in cui è la stessa maggioranza che ha interesse a verificare la sussistenza della relazione fiduciaria al fine di una conferma della stessa: ad esempio, a seguito di significativi mutamenti nella compagine ministeriale o di correzioni od integrazioni del programma governativo.

In dottrina, ed anche in sede parlamentare, si è ampiamente discusso sulla possibilità, per le Camere, di accordare voti successivi di fiducia. Da una parte si rileva che, una volta ammessa la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia con determinati effetti procedurali (voto per appello nominale necessario e non facoltativo), nulla sembra impedire che sia la maggioranza a provocare una deliberazione della Camera della stessa natura. Tuttavia, la risposta appare più dubbia quando si consideri che, non a caso, la prassi ha aggiunto ai congegni previsti dall'articolo 94 della Costituzione soltanto la questione di fiducia posta dal Governo. Nell'ambito della maggioranza, inoltre, è il Governo ad avere una funzione direttiva, in cui dovrebbe intendersi ricompreso il giudizio circa l'*an* e il *quomodo* di una verifica della stessa. Altrimenti, gli esponenti di questa potrebbero, almeno in teoria, presentare una mozione di conferma della fiducia a tutti gli effetti procedurali e costituzionali anche contro la volontà del Governo in carica e questo non avrebbe alcun mezzo giuridico per arrestare tale tipo di azione (7).

Dall'altra si fa presente, però, che "il medesimo Governo potrebbe avere interesse ad un voto solenne di appoggio atto a rinsaldarne l'azione in momenti di particolare impegno, espresso su mozione parlamentare e non dietro posizione della questione di fiducia. L'unico limite alla mozione successiva di fiducia derivante dai principi stessi del sistema è che essa (....) non può (..) portare ad un mutamento totale della piattaforma base che ha posto in essere la struttura fiduciaria, ma soltanto ad una sua modificazione secondaria" (8).

Si è anche osservato che la presentazione di una mozione di piena riconferma della fiducia al Governo senza alcun nuovo apporto all'indirizzo programmatico può essere un atto con un significato politico, ma inutile sotto altri aspetti se il rapporto fiduciario non è giuridicamente in discussione. La riconferma della fiducia può avvenire o con conseguenti comportamenti delle Camere su votazioni riguardanti iniziative del Governo o con la presentazione di una mozione che, senza qualificarsi di fiducia, ribadisca la validità dell'indirizzo programmatico. Sarà poi il Governo a decidere se porre o meno la questione di fiducia su tali atti (9).

b) Crisi di Governo

L'articolo 94 della Costituzione disciplina l'ipotesi tipica di crisi di Gabinetto, quella che si determina in conseguenza del voto di una

delle due Camere su mozione di sfiducia. Secondo l'interpretazione prevalente, tuttavia, la disciplina dettata dalla norma costituzionale non esclude crisi di Governo originate al di fuori del procedimento prescritto.

I rapporti fra Governo e Parlamento sono stati, e sono tuttora, più variamente articolati rispetto a quelli esplicitamente configurati dall'articolo 94. Nella storia dell'ordinamento repubblicano il rapporto esecutivo-legislativo è entrato in crisi quasi sempre a seguito di fatti accaduti al di fuori del Parlamento (anche se, talvolta, ribaditi in tale sede). Le crisi extraparlamentari, sotto il profilo della correttezza, se non proprio della legittimità costituzionale, sono state oggetto di acceso dibattito in sede dottrinale e parlamentare, ritenendosi che le stesse vanificassero gli sforzi compiuti dal Costituente per razionalizzare il rapporto Governo-Parlamento, per far sì che non si determinassero troppo frequenti interruzioni della relazione fiduciaria. Senza dubbio, tra gli scopi che si era prefisso il legislatore vi era quello di rendere stabile la posizione del Gabinetto "da un lato vietando al Governo di restare in carica senza l'iniziale fiducia della Camera, dall'altro escludendo che una qualunque successiva divergenza di vedute fra l'esecutivo ed il legislativo potesse equivalere ad un voto di sfiducia" ([10]).

Non tutte le critiche manifestate sono prive di fondamento, specie quelle che fanno riferimento al rischio di espropriazione dei poteri delle Camere, che sarebbero così ridotte al ruolo di organi di registrazione di decisioni assunte in altra sede (anche se non si può non tener conto del rilievo crescente assunto dai partiti e, quindi, della modificazione intervenuta, di fatto, nei centri di potere politico) ([11]). Tuttavia, poiché i soggetti del rapporto fiduciario, Governo e Parlamento, sono posti su un piano di parità, hanno entrambi conseguentemente il potere di interrompere la relazione fiduciaria. "Un Governo privo della libertà di dimettersi, che non potesse abbandonare il suo ufficio se non dopo un voto sfavorevole delle Camere, sarebbe un Gabinetto privo di autonomia; il sistema assumerebbe automaticamente un carattere assembleare" ([12]).

La Commissione Bozzi, nella sua Relazione finale, rilevava che "le dimissioni del Governo possono essere evidentemente determinate anche da un suo autonomo atto di volontà. Per tale ipotesi appare opportuno prevedere in Costituzione una forma di 'parlamentarizzazione' delle crisi, che ha già avuto qualche principio di attuazione nella pratica e che può valere a controbattere l'abuso delle cosiddette 'crisi

extraparlamentari', ponendo al Presidente del Consiglio (...) l'obbligo di motivare le dimissioni davanti alle Camere riunite". La Commissione proponeva, a tal fine, di aggiungere all'attuale formulazione dell'articolo 94 della Costituzione il seguente comma: "In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune" ([13]).

Il riferimento contenuto nella Relazione a "qualche principio di attuazione nella pratica" riguarda la tendenza, affermatasi durante il settennato del Presidente Pertini, a riportare nell'alveo parlamentare, per quanto possibile, le crisi extraparlamentari. Nel periodo citato, prima di rassegnare le dimissioni, si sono presentati alle Camere il IV governo Andreotti, il I governo Cossiga, il II governo Spadolini, ed il V governo Fanfani. L'accordo verificatosi in quelle circostanze tra il Capo dello Stato ed il Presidente del Consiglio ha fatto sì che questo procedimento di apertura delle crisi di Governo potesse qualificarsi come consuetudine costituzionale ([14]); quando l'accordo non c'è stato, il Presidente della Repubblica ha dimostrato di non avere alcun potere per imporre la procedura in questione. In tal senso, si ricorda il precedente del 26 gennaio 1959, quando il II governo Fanfani rassegnò le dimissioni: il Presidente del Consiglio non accolse l'invito rivoltogli dal Capo dello Stato di presentarsi alle Camere.

In materia, comunque, la dottrina è divisa. Da una parte, si è rilevato che "Il Presidente del Consiglio ha il dovere di esporre al Parlamento le ragioni della crisi, e il Presidente della Repubblica ha il dovere di rinviare a questo scopo il Presidente del Consiglio davanti al Parlamento" ([15]).

Dall'altra, si è obiettato che "se il ministero insiste irrevocabilmente nelle sue dimissioni, il Capo dello Stato non può che accettarle" ([16]). È stato altresì rilevato da Galizia ([17]) che nella nostra Costituzione non appare configurabile neppure un obbligo giuridico da parte del Governo di presentarsi in Parlamento prima di rassegnare le dimissioni per provocare un dibattito sulla fiducia "giacché anche un simile obbligo verrebbe ad alterare l'autonomia del Gabinetto, incidendo in maniera notevole sulla sua libertà di dimettersi". E sul punto si è concluso ([18]) che se il Presidente del Consiglio non raccoglie l'invito a presentarsi al Parlamento rivoltogli dal Presidente della Repubblica, quest'ultimo "non avrebbe mezzo legale per opporsi alle dimissioni, sicché

il rifiuto del Governo di aderire all'invito, pur se inficiato di scorrettezza, solo indirettamente potrebbe venire colpito da sanzioni politiche".

c) Il rimpasto.

Un ulteriore aspetto che interessa il rapporto fiduciario tra Camere e Governo riguarda eventuali modifiche nella struttura della compagine ministeriale che intervengano dopo la sua formazione, dando luogo al cosiddetto rimpasto.

L'istituto trova il suo fondamento nell'articolo 95 della Costituzione — il quale statuisce, al primo comma, che "Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri" — e nel fatto che la relazione fiduciaria intercorre non tra il Parlamento ed i singoli ministri, ma tra il Parlamento ed il Governo nel suo complesso. Talora questa pratica è resa necessaria da motivi politicamente non rilevanti (ad esempio, dimissioni dalla carica di un ministro per motivi personali), ma talvolta può essere causata da contrasti anche profondi sulla linea politica del Governo in un determinato settore.

Il rimpasto, in sé, non fa venir meno il rapporto fiduciario, dal momento che questo si instaura ed intercorre tra il Governo nella sua collegialità ed il Parlamento. Si può ritenere, al riguardo, che il criterio di discriminazione fra crisi e rimpasto consista in elementi soggettivi di apprezzamento da parte del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri in ordine alla situazione determinatasi sia all'interno della compagine ministeriale, sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali e con le forze politiche operanti nel paese. Tuttavia, in tale valutazione il Presidente del Consiglio ed il Gabinetto non sono totalmente liberi, ma trovano limiti obiettivi nella motivazione sulla base della quale le Camere hanno accordato la fiducia al Governo e che non può essere sovvertita. In tale ipotesi, l'unica procedura corretta sarebbe quella dell'apertura di una crisi formale. Ed è proprio per ragioni analoghe che, in caso di uscita dalla compagine governativa del Presidente del Consiglio, non è consentito effettuare il rimpasto, poiché si avrebbe in quel caso una sostanziale alterazione del rapporto di fiducia ([19]).

2 — *Gli strumenti procedurali*

a) Ordini del giorno

Durante le prime due legislature repubblicane fu seguita, quanto agli strumenti impiegati dalle Camere per concedere o meno la fiducia al Governo, una prassi difforme rispetto al disposto del secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione. Si fece prevalentemente ricorso ad ordini del giorno, per i quali si posero alcuni problemi interpretativi e procedurali.

Sotto il profilo formale, ne venne contestata la non conformità ai requisiti prescritti dalla norma costituzionale a salvaguardia della stabilità del sistema parlamentare. "Rilievi politici e costituzionali vi sarebbero da fare sull'uso di tali strumenti che veramente minano a scardinare quel sistema di garanzie dell'ordinamento che è stato sancito dalla Costituzione all'articolo 94, comma secondo" (1). Per la verità, lo stesso relatore Tosato, illustrando il testo della Costituzione elaborato dalla Commissione, rilevò espressamente che "al fine di rovesciare il Governo e di obbligarlo a dimettersi non è sufficiente, anzi è esclusa, qualsiasi forma di manifestazione della volontà, quale, ad esempio, l'ordine del giorno delle Camere" (2).

Nella prassi, fra gli ordini del giorno veniva posto in votazione per primo quello che il Presidente del Consiglio individuava come più idoneo ad esprimere in maniera inequivocabile l'orientamento della Camera. Gli altri documenti venivano accettati come raccomandazioni, senza essere posti in votazione, oppure erano ritirati dai presentatori, come avvenne nelle sedute del 14 febbraio 1950 (votazione della fiducia al VI governo De Gasperi), del 9 agosto 1951 (fiducia al VII ministero De Gasperi), del 28 luglio 1953 (fiducia all'VIII governo De Gasperi) e del 24 agosto 1953 (fiducia ministero Pella).

Tuttavia, nella seduta del 16 giugno 1948, in occasione della votazione sulla fiducia al V governo De Gasperi, dopo la votazione per appello nominale dell'ordine del giorno Taviani, che esprimeva fiducia al Governo e sul quale il Presidente del Consiglio aveva posto la questione di fiducia, vennero messi in votazione anche taluni ordini del giorno che i presentatori avevano ritenuto di dover mantenere dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio.

Il 17 aprile 1951 il Presidente del Consiglio De Gasperi indicò come documento da porre in votazione al termine del dibattito l'ordi-

ne del giorno Togliatti, in quanto "contiene una formale deplorazione dell'opera del Governo e la richiesta di un mutamento radicale dell'indirizzo governativo. Mi pare, perciò, che l'ordine del giorno sia quello che si presti, più di qualunque altro, per manifestare un giudizio globale sulla situazione e sul Governo" (3).

Su tale prassi intervenne in via definitiva il Presidente della Camera il 10 marzo 1954, in occasione della discussione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio Scelba, dichiarando, al momento della votazione sulla fiducia: "La Presidenza ha esaminato la questione ed è mio dovere esporre alla Camera i motivi per i quali (...) essa ritiene che, in occasione del voto di fiducia, non sia possibile sottoporre a votazione ordini del giorno.

Se si parte dall'articolo 94 della Costituzione, il quale prescrive che la fiducia o la sfiducia deve essere votata attraverso una mozione motivata, si arriva necessariamente al divieto di presentazione di ordini del giorno in sede di mozione di fiducia o di sfiducia stabilito dall'articolo 131 del regolamento. Questa norma fu deliberata dalla Giunta del regolamento nella seduta dell'8 marzo 1950, con la chiara motivazione del relatore onorevole Ambrosini che 'sembra inopportuno ammettere la presentazione di ordini del giorno di carattere particolaristico in sede di mozione di fiducia o di sfiducia, allorché si tratta di emettere un giudizio complessivo sulla politica generale del Governo'" (4).

Quanto alle modalità di votazione di questi strumenti a contenuto fiduciario, è sempre stato adottato il criterio della votazione per appello nominale (per altro, va ricordato che tale modalità di votazione sull'ordine del giorno Nenni di sfiducia al governo De Gasperi fu adottata, il 22 novembre 1949, su richiesta), all'inizio contestato in quanto, come si è ricordato, non si riconosceva agli atti in questione il valore intrinseco di mozioni di fiducia o di sfiducia.

b) Mozioni

La mozione è lo strumento tipico individuato dalla Costituzione attraverso il quale ciascuna Camera può accordare o revocare la fiducia al Governo.

A differenza delle mozioni ordinarie, strumenti diretti a provocare una discussione su un certo argomento per ottenere una deliberazione dell'Assemblea, la mozione di fiducia non introduce il dibattito fiduciario — che è instaurato con la formula "comunicazioni del Governo" —, ma è presentata nel corso dello stesso. Essa deve essere motivata,

allo scopo — come fu posto in rilievo in sede di Assemblea costituente — di "rendere chiari i termini delle relazioni fra Governo e Parlamento" e di "impegnare Governo e Camere ad un dato programma" (5). Nella prassi, però, tale disposizione è stata a lungo disapplicata, rinviandosi per la motivazione della fiducia alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio. Fu ripresa in occasione della presentazione del I ministero Spadolini. Con i governi Craxi venne introdotta, al riguardo, un'innovazione, dividendosi le comunicazioni del Presidente del Consiglio in due parti, la seconda delle quali articolata in note esplicative dei temi programmatici trattati.

La motivazione non è un fatto meramente formale "giacché coinvolge una importante questione di principio: quella, cioè, se il programma sul quale si instaura il rapporto di fiducia debba essere soltanto del Governo, e come tale approvato e fatto proprio dalla maggioranza parlamentare, oppure debba essere il risultato di una collaborazione, con l'intervento attivo della maggioranza che presenta la mozione fiduciaria. Quest'ultima soluzione sembra la più corretta, anche se evidentemente nessuno può impedire alla maggioranza di fare proprio globalmente il programma governativo" (6).

Mentre per la presentazione della mozione di fiducia non è stabilito un numero particolare di firme, valendo quindi le disposizioni dettate dai regolamenti di Camera e Senato, per la presentazione e la discussione della mozione di sfiducia la Costituzione prescrive precise condizioni: ai sensi dell'articolo 94, quinto comma, l'atto deve essere sottoscritto da almeno un decimo dei componenti l'Assemblea e non può essere discusso prima di tre giorni dalla sua presentazione. Le due condizioni mirano, rispettivamente, a sottolineare la gravità dell'iniziativa nonché a consentire alle forze politiche una pausa di riflessione, ad evitare che il Governo rimanga vittima di "agguati" parlamentari o di maggioranze occasionali.

Anche la mozione di sfiducia deve essere motivata, al fine — come fu detto in sede di Assemblea costituente — di "costringere i partiti a dichiarare le ragioni di dissenso sopravvenute" nonché di "identificare l'opposizione o le opposizioni e quindi accertare se esistono le condizioni che giustificano la caduta del Governo e la formazione, in sua vece, di una nuova compagine ministeriale" o "per la specifica opportunità, quando si apre una crisi, di dare un'indicazione sul modo di risolverla" (7). In sostanza, allo scopo di rendere note all'opinione pub-

blica le ragioni del dissenso tra organo legislativo ed organo esecutivo ed offrire al Capo dello Stato utili elementi per la sua soluzione.

Nel corso delle legislature repubblicane non solo si è fatto scarso uso dello strumento in parola, ma non è mai accaduto che un governo sia stato rimosso dall'ufficio a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia ([8]).

Va inoltre ricordato che nell'arco delle prime tre legislature furono presentati alcuni ordini del giorno ed una mozione di conferma della fiducia già accordata al Governo. Sull'ammissibilità di tali atti si discusse ampiamente nella seduta pomeridiana del 4 dicembre 1958 ([9]). Esaurita la votazione sul disegno di legge di conversione di un decreto-legge che riduceva del 50 per cento la sovrimposta addizionale sulla benzina, il Presidente dava lettura della mozione Gui-Saragat (firmata da altri 66 deputati): "La Camera, considerata la situazione generale, riconosciuto che il Governo ha mantenuto fede ed applicato il suo programma approvato dal Parlamento, riconferma la propria fiducia al Governo presieduto dall'onorevole Fanfani".

Fu immediatamente sollevata una questione di ammissibilità dell'atto da parte dell'onorevole Laconi, condivisa da altri deputati. Si obiettava, essenzialmente, che il rapporto di fiducia può essere rotto solo per iniziativa delle Camere — attraverso la presentazione di una mozione di sfiducia, strumento previsto dalla Costituzione — o del Governo, che può presentare le dimissioni, ovvero porre la questione di fiducia in occasione di un voto delle Camere stesse. La mozione in esame, inoltre, si prefiggeva uno scopo contrario alla Costituzione ed al regolamento, consistente nel "correggere immediatamente, attraverso un voto palese, quelli che sono i risultati ottenuti su una legge attraverso il voto segreto"; e, infine, che non si può chiedere alla Camera la ripetizione di un voto già espresso.

A sostegno della tesi dell'ammissibilità si replicava che la Costituzione non pone alcun limite all'esercizio del potere conferito alle Camere di accordare la fiducia al Governo e che non esiste un divieto di carattere generale, per le Camere, di ripetere un atto già compiuto. Inoltre, se l'opposizione ed il Governo hanno la possibilità di chiedere la verifica della maggioranza, perché tale facoltà deve negarsi alla maggioranza stessa? Quest'ultima ha il diritto, l'interesse ed il dovere di chiedere la verifica "allo scopo di constatare se è ancora maggioranza" ([10]).

Il dibattito fu troncato dal Presidente del Consiglio Fanfani, il quale chiarì che il Governo si presentava al Parlamento "con la coscienza

chiara di aver svolto la sua attività in questi mesi in conformità ed in coerenza del voto ottenuto in quest'aula il 19 luglio scorso (...)": su tale dichiarazione, per altro, sollecitava la discussione nelle forme che il Presidente Leone avrebbe ritenuto opportune. Quest'ultimo, dopo aver dichiarato che il problema procedurale posto dalla presentazione della mozione era superato (in caso contrario, si sarebbe assunto la responsabilità di una decisione), pregava i firmatari di ritirarla "salvo ripresentarla a conclusione della discussione sulle comunicazioni del Governo" ([11]). In proposito, è da ritenersi che il Presidente avrebbe dichiarato ammissibile l'atto ([12]): ne fece dare infatti lettura e, nella seduta del 6 dicembre, mise in votazione per appello nominale un ordine del giorno Gui-Saragat — di tenore considerevolmente diverso dalla mozione presentata il 4 dicembre, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia — usando l'espressione "mozione di fiducia" ([13]).

Quello ricordato è l'unico precedente di presentazione di una mozione confermativa della fiducia, il che è probabilmente dovuto all'affermarsi, fin dai primissimi tempi dell'esperienza costituzionale, della questione di fiducia, istituto che, pur non essendo finalizzato esplicitamente alla verifica del rapporto di fiducia, è però assai più incisivo.

c) La questione di fiducia

La questione di fiducia — che viene posta dal Governo preventivamente sull'approvazione o reiezione di articoli, emendamenti, ordini del giorno, risoluzioni, mozioni — è il congegno più importante e statisticamente più usato ai fini della verifica del rapporto fiduciario. Il fondamento dell'istituto — che non trova la sua fonte nella Costituzione, bensì nella prassi (anche se dal 1971 è disciplinato dal regolamento della Camera dei deputati) — è individuato dal Mortati nella responsabilità che il Governo si assume in base alla Costituzione "di attuare l'indirizzo politico approvato dal Parlamento", responsabilità per la quale deve considerarsi "esclusivo giudice della necessità di determinate misure per il conseguimento delle finalità ad esso legate. Il Parlamento può divergere dall'opinione in questo senso del Governo, ma solo a patto di revocare la fiducia" ([14]).

Larga parte della dottrina si è espressa nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'istituto, anche se va rilevato che le critiche formulate hanno avuto ad oggetto, più che tale aspetto, il concreto regime giuridico della questione di fiducia stessa.

Astraldi osserva che, se la Costituzione avesse voluto accogliere la

prassi statutaria in base alla quale era consentito al Governo di porre la questione di fiducia su qualsiasi argomento, lo avrebbe previsto esplicitamente: da tale considerazione trae la conseguenza dell'impossibilità, per l'esecutivo, di porre la questione di fiducia se non avvalendosi dello strumento della mozione ([15]).

Anche per De Valles il silenzio della Costituzione in materia esclude la facoltà del Governo di porre la questione di fiducia, perché quest'ultima comporta un'interferenza del potere esecutivo sul potere legislativo, costringendo il Parlamento ad occuparsi della questione politica relativa alla possibile apertura di una crisi di governo, che viene così a prevalere sulla questione legislativa. Ad avviso dell'autore, la volontà del Costituente era quella di attribuire solennità alla discussione sulla fiducia al Governo, svincolandola quindi da proposte particolari dell'esecutivo ([16]).

A tali obiezioni si può rispondere osservando che la mozione è strumento parlamentare, mentre la questione di fiducia è strumento governativo; se si accetta dunque che l'articolo 94 della Costituzione implica la possibilità del Governo di verificare la permanenza del rapporto fiduciario, si deve anche accettare che tale facoltà sia esercitata attraverso procedure proprie dell'organo esecutivo. Inoltre, riservando la concessione o la revoca della fiducia unicamente all'iniziativa parlamentare si metterebbe in discussione la natura bilaterale e paritaria della relazione fiduciaria. Come si è già ricordato, al riguardo Manzella osserva che, accanto alla dizione del primo comma dell'articolo 94 della Costituzione — "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere" -, occorre leggerne un'altra reciproca: "Il Governo deve avere fiducia nelle due Camere". Da un lato, quindi, vi deve essere la fiducia che il Governo porterà a compimento il programma esposto; dall'altro, che la maggioranza parlamentare collabori e non si opponga a tale attuazione ([17]).

Va inoltre rilevato che da un esame dei lavori preparatori della Costituzione non si può ricavare l'esclusione della facoltà del Governo di porre la questione di fiducia. Anzi, nonostante l'estrema formalizzazione della relazione fiduciaria prevista dall'originario progetto elaborato dalla II sottocommissione — istituzione di un organo apposito, l'Assemblea nazionale, di fronte al quale il Governo si sarebbe dovuto presentare per ottenere la fiducia ed al quale si sarebbe dovuto rivolgere contro il voto di sfiducia di una delle due Camere -, il Costituente si pronunciò esplicitamente nel senso che la disciplina del

rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento non avrebbe in alcun modo escluso la possibilità di assumere quell'iniziativa.

Si ricordano, in tal senso, gli interventi del deputato Lussu, il quale prospettava la possibilità di "precisare — per quanto lo si possa ritenere implicito — che la convocazione dell'Assemblea nazionale può essere provocata anche dal Governo per porre la questione di fiducia"; del deputato Nobile, per il quale "non vi è bisogno di disciplinare anche il caso di una discussione (sulla fiducia) provocata dal Governo, perché è implicito che questo ha sempre la facoltà di porre davanti ad una delle due Camere la questione di fiducia e provocare su di essa un voto"; e del deputato Paolo Rossi, il quale afferma che "nel testo non viene esclusa l'ipotesi che la questione di fiducia sia stata posta dal Governo stesso" ([18]). Osserva Manzella che il mancato inserimento di tale previsione nel testo costituzionale fu dovuto, da un lato, alla diffusa convinzione del suo carattere 'implicito'; dall'altro, e soprattutto, alla preoccupazione — dominante in Costituente — di creare una forma di Governo razionalizzato, garantito contro i famigerati "assalti alla diligenza" del periodo statutario, ampiamente possibili da parte del Parlamento nei confronti del Governo e non viceversa ([19]).

Caduto il progetto di istituzione dell'Assemblea nazionale, fu comunque conservata quell'impostazione. In tal senso si ricorda una significativa dichiarazione di Mortati, secondo il quale il Governo "dovendo curare il costante mantenimento della fiducia da cui deriva la sua investitura, troverà di volta in volta il mezzo più adatto per la soluzione delle divergenze. I dissidi possono sorgere su questioni secondarie, ed allora il Governo lascerà cadere, almeno per il momento, il progetto su cui si manifesta l'opposizione di una Camera. Ma se il progetto è essenziale alla realizzazione della politica governativa, allora il Governo porrà su di esso la questione di fiducia" ([20]).

3 — *Aspetti procedurali*

Il procedimento di investitura fiduciaria inizia con l'esposizione programmatica del Presidente del Consiglio. Tradizionalmente, tale fase veniva ripetuta dinanzi ad entrambe le Camere, dovendo il Governo richiedere la fiducia a ciascuna di esse; a partire dal 1980 la procedura è stata semplificata: il Presidente incaricato pronuncia il suo discorso davanti alla Camera nella quale per prima si svolgerà il dibat-

tito (la cosiddetta "culla") ed invia il testo scritto delle sue dichiarazioni all'altro ramo del Parlamento, dove si dà per letto. La discussione ha luogo alternativamente, di Governo in Governo, alla Camera o al Senato; potrebbe anche svolgersi contemporaneamente dinanzi alle due Assemblee, ma ciò impedirebbe al Presidente del Consiglio di essere presente e quindi di tener conto dei rilievi critici espressi dalle parti politiche.

Al termine del dibattito sulle dichiarazioni programmatiche, e dopo la replica del Presidente del Consiglio, la mozione di fiducia viene posta in votazione per appello nominale; per la sua approvazione è sufficiente la maggioranza semplice. Nei casi in cui vengano presentate più mozioni di fiducia, il Presidente del Consiglio indica quella da porre in votazione in quanto, a giudizio del Governo, più idonea ad esprimere l'orientamento della Camera o del Senato sul programma.

Fra le crisi di Governo verificatesi nell'esperienza costituzionale repubblicana, se ne possono ricordare cinque scaturite dalla negata fiducia parlamentare iniziale. Il 28 luglio 1953 la Camera negò la fiducia all'VIII ministero De Gasperi; il 30 gennaio 1954 la Camera negò la fiducia al I governo Fanfani; il 26 febbraio 1972 il Senato negò la fiducia al I governo Andreotti; il 31 marzo 1979 il Senato negò la fiducia al V governo Andreotti; il 28 aprile 1987 la Camera negò la fiducia al VI governo Fanfani. In proposito, si osserva che nessuno di quei governi ritenne di doversi presentare all'altro ramo del Parlamento per affrontare il dibattito ed il voto anche in quella sede. Tale procedura non sembra censurabile sotto il profilo costituzionale. L'articolo 94, infatti, statuisce che il Governo deve avere la fiducia delle due Camere; poiché l'Assemblea alla quale si erano dapprima presentati aveva negato la fiducia, i Ministeri in questione ne hanno tratto l'ovvia conseguenza che fosse inutile ripetere lo stesso rituale davanti all'altro ramo del Parlamento, essendo già venuta meno una delle condizioni richieste dalla Costituzione.

Attualmente lo strumento più largamente usato ai fini della verifica della permanenza del rapporto fiduciario è la questione di fiducia. In materia la prassi si è andata formando lentamente, di volta in volta essendosi avuto riguardo di precisare che si intendevano risolvere unicamente le singole fattispecie che venivano in discussione e non deliberare anche per l'avvenire.

Nella seduta del 6 marzo 1951 il Governo pose informalmente la

questione di fiducia sull'ordine del giorno Bettiol ed altri, del seguente tenore: "La Camera, udite le dichiarazioni del Governo in occasione della discussione sui disegni di legge 1581 e 1761, concernenti autorizzazioni di spese straordinarie per il potenziamento della difesa del paese, le approva e delibera di passare agli articoli". Il Presidente del Consiglio accettò l'ordine del giorno in quanto, precisò, confermava "quella fiducia che prima ho invocato, riguardante soprattutto le basi essenziali della politica internazionale e interna del Governo".

L'opposizione contestò subito la possibilità, da parte del Governo, di porre la questione di fiducia su uno strumento diverso da quello previsto dall'articolo 94 della Costituzione, ponendo in primo luogo in rilievo il contrasto di questa decisione con l'articolo 131 del regolamento, a norma del quale la fiducia al Governo "non poteva essere votata altrimenti che con una mozione". Avendo il Governo attribuito all'ordine del giorno Bettiol ed altri valenza di giudizio complessivo in relazione alla sua politica interna ed internazionale, ci si veniva a trovare nel campo regolato dalla Costituzione; conseguentemente, doveva essere applicato l'articolo 131 del regolamento, che recepiva fedelmente la norma costituzionale. Si era dunque totalmente al di fuori della procedura fissata da quest'ultima ([1]).

A sostegno della facoltà del Governo di porre la questione di fiducia si argomentò che, quando l'articolo 94 parla di mozione, nella sua prima parte, lo fa in modo improprio, perché mozione, "anche lessicalmente, significa posizione di un tema da cui 'muove' una discussione; quindi, quando si parla di mozione di fiducia come conclusione di un dibattito, la parola 'mozione' è usata in senso improprio, giacché si tratta semplicemente di un ordine del giorno conclusivo di un dibattito". Nell'articolo 131 non si parla di questione di fiducia: quest'ultima è pertanto un *tertium genus*; la Costituzione, nel codificare la prassi parlamentare, non aveva affatto escluso la possibilità che il Governo ponesse la questione di fiducia stabilendo nei confronti dell'esecutivo il cosiddetto *favor stabilitatis,* cioè una sorta di protezione contro la sfiducia "che non può logicamente escludere la richiesta di conferma della fiducia da parte del Governo in qualsiasi momento" ([2]).

Il Presidente della Camera, Gronchi, dopo aver posto in votazione il richiamo al regolamento (che venne respinto), espresse l'opinione che, dal punto di vista procedurale, "tutte le volte che vi è un ordine del giorno con carattere di fiducia, questo precede tutti gli altri perché, evidentemente, condiziona la votazione degli altri ordini del giorno o

di alcune parti di essi, almeno in ordine di priorità. Non dico ancora in ordine di preclusione, ché questa sarà una questione da vedersi caso per caso, cioè a seconda della natura degli ordini del giorno". Osservò inoltre, replicando all'onorevole Laconi, che aveva espresso dissenso dalla sua tesi, che "non avrebbe significato votare su questi ordini del giorno prima che si sappia se il Governo gode ancora la fiducia della Camera. Di qui la priorità, nell'ordine delle votazioni, da riservarsi all'ordine del giorno implicante la fiducia" (3). Quest'impostazione fu confermata dal Vicepresidente Leone nella seduta del 3 dicembre 1954: "è chiaro che non può continuare alcun'altra attività del Parlamento se non è prima accertato che esiste un Governo che del Parlamento stesso gode la fiducia" (4).

Sul punto relativo alle modalità di votazione, l'onorevole Laconi, pur riconoscendo che "Il Governo può porre la questione di fiducia su di una mozione, come su di un ordine giorno, come su di un emendamento, come può dire: se spostate magari una virgola, io me ne vado, e faccio dipendere da questo la vostra fiducia al Governo (...)", aggiungeva: "Il terreno sul quale si muove un ordine del giorno (...) è un terreno sul quale si hanno dei pronunciamenti, degli indirizzi, delle indicazioni, dei moniti, se si vuole, ma niente altro che questo, perché nessuna conseguenza costituzionale e procedurale discende necessariamente da questo pronunciamento. Vi è una sola procedura che obbliga il Governo a dimettersi e la Camera a palesare nominativamente il proprio voto: e questa procedura è quella fissata rigidamente dalla nostra rigida Costituzione" (5).

"Non esiste fiducia se non è palese": con questo argomento l'onorevole Resta replicò alle obiezioni sollevate, ricordando che non v'era stato un solo precedente, nella storia del Parlamento italiano, in cui si fosse accordata la fiducia senza voto palese; questo principio fondamentale era stabilito dallo stesso articolo 94 della Costituzione e l'articolo 131 del regolamento non faceva che ripetere il precetto costituzionale. Ed al riguardo il Tesauro rilevò che "non è possibile concepire che su richiesta dei membri del Parlamento la Camera dichiari la sua fiducia in forma palese, mentre su richiesta del Governo manifesti, invece, il suo pensiero attraverso lo scrutinio segreto" (6).

Sul problema della votazione si tornerà nella seduta del 1° febbraio 1952, quando — avendo il Presidente del Consiglio De Gasperi posto la questione di fiducia su uno dei criteri da assegnare alla Commissione in sede redigente per la definizione del trattamento eco-

nomico dei dipendenti statali, e nonostante in questa circostanza il Presidente Gronchi fosse favorevole alla votazione per scrutinio segreto — l'onorevole Leone si richiamò all'articolo 131 del regolamento per la votazione per appello nominale della mozione di fiducia e tale richiamo fu approvato dall'Assemblea (7).

L'aspetto relativo alle modalità di votazione è stato forse uno dei più contrastati in sede parlamentare anche dopo l'affermazione definitiva — a partire dalla terza legislatura — dell'istituto della questione di fiducia, affermazione provata anche dal fatto che contro le relative decisioni presidenziali non ci si appellò più all'Assemblea.

Nella seduta del 3 dicembre 1954 il vicepresidente Leone è ancora costretto, tuttavia, a sostenere la richiesta di voto per appello nominale "perché il Governo deve sapere da quale parte provenga la sfiducia" e si richiama alla Costituzione (8), al regolamento ed alla consuetudine, dai quali si trae il principio che ogni votazione avente carattere fiduciario deve essere effettuata per appello nominale.

L'avvenuto consolidamento della questione di fiducia si manifesta nella seduta del 18 gennaio 1953, quando il deputato Laconi, intervenendo per un richiamo all'articolo 131 del regolamento, fa presente che tale norma, essendo collegata con l'articolo 94 della Costituzione, andrebbe interpretata nel senso che la questione di fiducia deve essere sempre votata su un documento motivato di iniziativa parlamentare. Il vicepresidente Martino ricorda che il Governo ha sempre la facoltà di porre la questione di fiducia su qualsiasi "oggetto esso ritenga opportuno, si tratti, cioè, di ordine del giorno, di mozioni, di emendamenti, di articoli di legge". Il richiamo al regolamento, posto in votazione, è respinto (9).

Quanto agli altri aspetti del regime giuridico della questione di fiducia, è da ricordare la seduta del 17 gennaio 1953, nella quale la Camera,su proposta del Presidente Gronchi, si pronunciò sui seguenti punti: 1) ammissibilità della posizione della questione di fiducia sulla restante parte dell'articolo unico del disegno di legge in discussione; 2) indivisibilità del testo sul quale è posta la questione di fiducia; 3) preclusione dello svolgimento degli emendamenti. Su tali questioni l'Assemblea si pronunciò in senso affermativo e le decisioni di cui si tratta furono confermate anche in successive sedute (10).

Sul punto relativo all'indivisibilità, nella seduta del 13 luglio 1966 il Presidente Bucciarelli Ducci osservò che, con la votazione per divisione, la Camera confermerebbe la fiducia "soltanto in partibus, laddove è ben chiaro che la fiducia non è divisibile" (11).

Tutti i problemi emersi nella prassi trovarono soluzione nella seduta del 14 marzo 1956, allorché la Presidenza della Camera rilevò: "Sono state prospettate tre questioni: se il Governo abbia il diritto o meno di porre per sua iniziativa la questione di fiducia su un articolo o un comma o un emendamento, o anche una virgola (come ebbe in altra occasione ad ammettere l'onorevole Laconi), e perfino sulla fissazione dell'ordine del giorno della Camera; risolta positivamente la questione precedente, se si debba necessariamente votare per appello nominale; risolta positivamente anche la seconda questione, se la votazione di fiducia debba avere la precedenza in eccezione alle norme regolamentari sulla priorità della votazione degli emendamenti rispetto al testo base. È stata inoltre prospettata una quarta questione: quella del termine di tre giorni tra l'annunzio di un voto di fiducia e la sua effettuazione, che è questione interessante e da segnalare e che in qualche ordinamento parlamentare è risolta dall'uso che conduce, in previsione di un voto di fiducia, ad accordare uno *spatium deliberandi* per consentire a tutti i gruppi, anche quelli dell'opposizione, di non essere colti di sorpresa" ([12]).

Questi sono gli aspetti procedurali che caratterizzano la questione di fiducia così come l'istituto si è andato affermando nella prassi; ed è significativo constatare che contro la decisione della Presidenza dell'Assemblea del 1956 — che riassumeva in sostanza tutta la problematica procedurale relativa alla posizione della questione di fiducia — non sia stato interposto appello all'Assemblea.

La disciplina scritta dell'istituto è stata inserita nel regolamento della Camera nel 1971; successivamente, sono intervenute la legge 23 agosto 1988, n. 400 — che attribuisce al Presidente del Consiglio, con l'assenso del Consiglio dei ministri, l'iniziativa di porre la questione di fiducia (la relativa dichiarazione potrà essere fatta anche da un ministro "espressamente delegato") — ed una modifica del regolamento del Senato diretta ad escludere la materia degli *interna corporis.*

L'articolo 116 del regolamento della Camera accoglie le garanzie prescritte dalla Costituzione per le votazioni fiduciarie, vale a dire votazione per appello nominale, intervallo di tempo fra posizione della questione di fiducia e svolgimento della votazione, motivazione della decisione espressa tramite dichiarazioni di voto. Quanto agli altri aspetti, però, la norma del regolamento ha profondamente innovato la disciplina consuetudinaria; nella pratica attuazione, tuttavia, grazie anche ad alcune decisioni interpretative della Presidenza, tale divario risulta attenuato ([13]).

Nell'articolo 116 si stabilisce che "non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento"; che, nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sul mantenimento di un articolo, "si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti siano stati illustrati"; che la questione di fiducia "non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto".

Il regolamento del Senato (articolo 161) ha unicamente sancito il divieto di porre la questione di fiducia "Sulle proposte di modificazione del regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato". In effetti, argomenti estranei ai concetti di programma e di indirizzo politico non possono costituire oggetto della questione di fiducia. "La 'questione' ha una ragion d'essere perché serve a richiamare i termini della relazione stabilita tra Governo e Parlamento. Tutto quanto non rientra in quella relazione non ha nulla a che vedere con l'indirizzo politico e quindi con la questione di fiducia" ([14]).

A parte questa disposizione, fra Camera e Senato permangono differenze di disciplina dell'istituto: ciò vuol dire che il Governo, nelle ipotesi in cui non può avvalersi dello strumento questione di fiducia alla Camera, potrebbe invece farlo al Senato. "Se c'era una invenzione utile a porre un punto di differenziazione acuta tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento, l'articolo 116 del regolamento della Camera certamente lo è. Resta ovviamente il dubbio che questo *vulnus* al bicameralismo perfetto non sia costituzionalmente legittimo" ([15]).

Come si è detto, nella prassi le differenze rispetto al passato sono state attenuate. Ad esempio, la norma concernente l'obbligatoria illustrazione degli emendamenti è stata ridimensionata, poiché dava origine ad una rilevante diseconomia di procedimento. In materia, si ricorda la decisione assunta dalla Presidenza della Camera, sentito il parere della Giunta per il regolamento, nel corso della seduta-fiume svoltasi dal 23 gennaio al 3 febbraio 1980 ([16]).

Del pari, risulta diverso il senso della disposizione relativa al divieto di porre la questione di fiducia "su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio

segreto", e ciò a seguito delle modifiche apportate all'articolo 49 ed alla differente regolamentazione dell'ordine dei lavori. Oggi, infatti, l'Assemblea non è più chiamata a votare su quest'ultimo, mentre il voto finale sui progetti di legge è espresso a scrutinio palese con registrazione dei nomi (salvo la richiesta di scrutinio segreto per le votazioni riguardanti persone o attinenti ai diritti fondamentali). Alla luce delle nuove disposizioni regolamentari, dunque, non dovrebbe ritenersi esclusa la possibilità, per il Governo, di porre la questione di fiducia sulla votazione finale di progetti di legge, anche se non si è ancora verificato alcun precedente in tal senso ([17]).

Quanto all'intervallo di tempo che deve intercorrere tra la posizione della questione di fiducia e la votazione — principio desumibile dall'articolo 94 della Costituzione -, al Senato si può procedere immediatamente all'appello nominale, mentre alla Camera debbono intercorrere ventiquattro ore "salvo diverso accordo fra i gruppi". In proposito si ricorda che, in occasione di votazioni fiduciarie intervenute al termine di comunicazioni del Governo, si è sempre dato corso a tale possibilità, procedendosi all'appello nominale prima dello scadere del termine indicato.

4 — *Considerazioni conclusive*

L'Assemblea costituente, nel pronunciarsi a favore dell'adozione del sistema parlamentare, approvò l'ordine del giorno Perassi, con il quale si affermava la necessità di predisporre meccanismi costituzionali idonei a rendere stabile l'azione del Governo, al fine di evitare crisi troppo frequenti ed il ripetersi delle degenerazioni del parlamentarismo. Da un lato, prescrisse l'obbligo di motivare le mozioni di fiducia o di sfiducia "in modo da identificare formalmente il contenuto di merito su cui si fonda l'instaurazione del rapporto fiduciario o i motivi della sua rottura e della conseguente crisi" ([1]), delineando altresì una fitta rete di garanzie per l'istituto della mozione di sfiducia; dall'altro, stabilì che "Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni".

Non fu tuttavia necessaria una lunga sperimentazione per constatare la debolezza del sistema disegnato sul versante dell'esecutivo, laddove i Costituenti sembrano essere stati meno previdenti. Le crisi di Gabinetto, infatti, rientrano in schiacciante prevalenza in una tipolo-

gia estranea all'ipotesi configurata nell'articolo 94 della Costituzione, non avendo esercitato, il meccanismo previsto, alcuna azione stabilizzante sui Governi.

Tra le misure prospettate in dottrina ed in sede parlamentare per porre un argine al fenomeno, vi è quella di ricondurre le crisi derivanti da dimissioni volontarie del Governo nell'alveo parlamentare; sembrerebbe perciò opportuno rafforzare a tal fine la tendenza, già delineatasi durante il settennato del Presidente Pertini, ad una parlamentarizzazione delle crisi, eventualmente sancendo l'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di dare alle Camere comunicazione motivata delle dimissioni, in modo da consentire in Parlamento un dibattito sulle ragioni della crisi.

In proposito si ricorda la discussione svoltasi alla Camera dei deputati, il 14 ed il 15 gennaio 1991, sulle mozioni Scàlfaro ed altri (1-00460) e Servello ed altri (1-00461), entrambe volte ad impegnare l'Esecutivo, prima di presentare le dimissioni, "a rendere previa comunicazione motivata alle Camere" (2). Nell'occasione, il Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali manifestò l'apprezzamento del Governo per l'intento "dei presentatori delle mozioni, volto ad assicurare il rispetto delle prerogative del Parlamento in caso di crisi extraparlamentare", pur rilevando, tuttavia, come "in assenza di una precisa prescrizione costituzionale, per altro avanzata in alcune proposte di riforma, non vi sia alcun modo per rendere cogente un tale passaggio". Le mozioni in questione furono approvate dopo un ampio dibattito, nel quale fu posta in rilievo da quasi tutte le parti politiche la necessità di riaffermare il ruolo centrale del Parlamento nell'ordinamento costituzionale (3).

Un coefficiente di stabilità governativa, inoltre, potrebbe essere nel futuro rappresentato dal nuovo sistema elettorale, che dovrebbe promuovere una semplificazione del quadro politico, stimolare il coagulo delle forze politiche, con la conseguenza di determinare una relazione più immediata tra elettori ed eletti, un rapporto più diretto tra corpo elettorale, maggioranza e Governo, attenuando il ruolo di mediazione svolto dai partiti.

Di fronte a difficoltà di carattere operativo gli esecutivi si sono altresì largamente avvalsi della possibilità di porre la questione di fiducia. Durante le prime legislature, i governi fecero ricorso all'istituto solo in occasione di dibattiti su temi particolarmente significativi (ad esempio, in materia di politica estera, in occasione della discussione sulla

legge-truffa, eccetera). In quegli anni, va ricordato, la maggioranza parlamentare era estremamente compatta, in presenza di un partito che deteneva l'ampia maggioranza dei seggi e di un clima sociale di contrapposizione netta con le opposizioni (il che rispecchiava, d'altra parte, la situazione di fortissima tensione esistente nei rapporti internazionali). Con i mutamenti intervenuti nel sistema politico, all'interno della maggioranza parlamentare sono andate assumendo rilievo crescente le formazioni minori mentre, nel contempo, hanno aumentato il proprio peso politico le opposizioni. In tale situazione la questione di fiducia ha cominciato ad essere considerata come l'unico strumento in grado di ridare coesione alla maggioranza e di garantire al Governo l'approvazione di determinati provvedimenti in tempi certi e rapidi, consentendo di superare l'opposizione parlamentare.

È a partire dagli anni ottanta che si afferma il ricorso alla questione di fiducia per ragioni quasi esclusivamente tecniche. Questa prassi fu determinata, in particolare, dalla necessità di porre fine al fenomeno dei cosiddetti franchi tiratori e di richiamare la maggioranza alla compattezza, nonché dall'esigenza di superare eventuali pratiche ostruzionistiche poste in essere dall'opposizione. Ma se ciò permetteva al Governo di vincere le difficoltà che potevano manifestarsi durante l'iter dei progetti di legge, non eliminava l'inconveniente possibile di deliberazioni contraddittorie dovute all'obbligo di procedere per scrutinio segreto alla votazione finale sui provvedimenti. E tuttavia, nonostante la riforma regolamentare del 1988, non è venuto meno il frequente ricorso da parte dei Governi alla questione di fiducia, conservando l'istituto la sua utilità antiostruzionistica nonché la sua efficacia come strumento di tenuta della maggioranza.

Diverse proposte sono state pertanto formulate allo scopo di consentire al Governo di condurre in porto rapidamente ed in tempi certi quei provvedimenti legislativi ritenuti indispensabili per l'attuazione del proprio programma. Tra queste, le proposte relative all'adozione delle cosiddette corsie preferenziali, vale a dire di strumenti procedurali idonei a conseguire il fine indicato ([4]), ritenendosi che l'assunzione di misure in tale direzione possa tra l'altro favorire il ritorno ad un uso della questione di fiducia maggiormente rispondente alla sua originaria funzione di strumento per la verifica della sussistenza del rapporto fiduciario.

Note al paragrafo 1

(1) CIAURRO G., «Fiducia parlamentare», in *Enc. giur.*, pag.3

(2) CIAURRO G., *op. cit.*, pag.3

(3) GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo,* Milano 1972, pag.186

(4) MANZELLA A., *Annali* Genova 70, pag.263

(5) CRISAFULLI V.-PALADIN L., *Comm. brevè allà Costituzione,* Padova 1990

(6) PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1989, pag. 395

(7) ELIA L., «Mozione di fiducia nei confronti di un Governo al quale la fiducia sia stata già accordata», in *Giur. cost..* 1960, pag.418

(8) GALIZIA M., *Crisi di Gabinetto, op. cit.*, pag. 378

(9) MARTINES T., DECARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare,* Rimini 1992, pag.314

(10) PALADIN L., *op. cit.,* pag. 398

(11) CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico,* Milano, 1992, pag.457

(12) GALIZIA M., *Crisi di Gabinetto, op. cit,* pag. 383

(13) A.C.Doc.XVI-*bis,* n. 3, *Relazione della Comm. parlamentare per le riforme istituzionali,* 1985, pag. 30-31

(14) LIPPOLIS V., «La parlamentarizzazione delle crisi», in *Quad. cost.* 1981, pag.150

(15) BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, pag.127

(16) BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale,* Milano, 1976, pag.322

(17) GALIZIA M., *op. cit.*, pag. 383

(18) MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico,*IX Ed., Milano, 1975

(19) GALIZIA M., *op. cit.,* pag. 387

Note al paragrafo 2

(1) A.C. Disc., Cossiga, 19 gennaio 1962, pag. 27430

(2) Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1947, pag. 1531

(3) A.C., Disc., 17 aprile 1951, pag. 27501

(4) A.C. Disc., 10 marzo 1954, pag. 6181

(5) Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1947, TOSATO, MORTATI, pag. 1521-1531

(6) CIAURRO G., «Fiducia parl.», in *Enc. giur.*, pag. 5

(7) Atti Ass.Cost., TOSATO, RUINI, 24 ottobre 1947, pag. 1536

(8) La mozione Terracini, presentata il 14 luglio 1948 dopo l'attentato a Togliatti e discussa dal 20 al 22 dello stesso mese, è respinta dal Senato. La mozione Covelli, presentata alla Camera il 24 maggio 1955, dopo l'approvazione di una proposta di rinvio votata il 14 giugno, decade con le dimissioni del gabinetto Scelba. La mozione Nenni, presentata il 6 luglio 1961, è respinta dalla Camera dopo essere stata discussa nei giorni 11, 12 e 13. Sono ugualmente respinte le mozioni Togliatti del 18 gennaio 1963 e la mozione Longo del 9 marzo 1965. Infine, la mozione Longo del 25 marzo 1969 viene ritirata, essendo stato presentato dai capigruppo della maggioranza un ordine del giorno sul quale il Governo pone la questione di fiducia. Quanto alla mozione presentata dagli onorevoli Natta, Rodotà ed altri il 19 febbraio 1987, non viene discussa dalla Camera poiché il governo Craxi si presenterà, di lì a poco, al Senato. La mozione Occhetto, di sfiducia al governo De Mita, presentata il 2 maggio 1989, viene respinta il 9 maggio; la mozione Occhetto di sfiducia al VI governo Andreotti è dichiarata preclusa, il 28 luglio 1990, dal voto di una risoluzione sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia; la mozione Occhetto di sfiducia al VII governo Andreotti, abbinata alla mozione D'Amato, di sfiducia individuale al Ministro del tesoro, viene respinta il 20 giugno 1991. Il 5 febbraio 1993 viene respinta la mozione Occhetto di sfiducia al governo Amato; nella stessa occasione vengono presentate altre tre mozioni di sfiducia, che non sono però iscritte all'ordine del giorno non essendo corredate del prescritto numero di firme e non avendo i presentatori aderito alla loro unificazione in un unico testo.

(9) A.C. Disc., 4 dicembre 1958, sed. pom., pagg. 4629 e segg.

(10) A.C. Disc., 4 dicembre 1958, sed. pom., pagg. 4634 e segg.

(11) A.C. Disc., 4 dicembre 1958, sed. pom., pag. 4637

(12) ELIA L., «Mozione di fiducia nei confronti di un Governo al quale la fiducia sia stata già accordata», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pag. 418

(13) A.C. Disc., 6 dicembre 1958, pag. 4788

(14) MORTATI C., *op. cit.*

(15) ASTRALDI R., «L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia», in *Roma Economica*, VI, 1953

(16) DE VALLES A., «Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo», in *Rivista amministrativa*, 1954

(17) MANZELLA A., «Note sulla questione di fiducia», in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1969, pag. 50

(18) Atti Ass. Cost., 13 gennaio 1947, pag. 76-103-104

(19) MANZELLA A., *op. cit.*, pag. 47-48

(20) Atti Ass. Cost., 15 ottobre 1947, pag. 1245

Note al paragrafo 3

(1) A.C. Disc., 6 marzo 1951, sed. pom., pag. 26796 e segg.

(2) A.C. Disc., 6 marzo 1951, pag. 26798

(3) A.C. Disc., 6 marzo 1951, pag. 26800-26801

(4) A.C. Disc., 3 dicembre 1954, pag. 14905

(5) A.C. 6 marzo 1951, pag. 26805

(6) A.C. Disc., 6 marzo 1951, pag. 26807 e 26811

(7) A.C. Disc., 1 febbraio 1952, pag. 35177-35178

(8) A.C, Disc., 3 dicembre 1954, pag. 14905

(9) A.C., Disc., 18 gennaio 1953, pag. 45588-45591

(10) A.C., Disc., 17 gennaio 1953, pag. 45502

(11) A.C., Disc., 13 luglio 1966, sed. pom., pag. 24843

(12) A.C., Disc., 14 marzo 1956, pag. 24318

(13) MANZELLA A., *Il Parlamento,* Bologna, 1991

(14) MANZELLA A., *op. cit,* pag. 311

(15) MANZELLA A., *op. cit.,* pag. 312

(16) A.C. Disc., 23 gennaio 1980, pag. 8329

(17) MANZELLA A., *op. cit.*, pag. 313-314

Note al paragrafo 4

(1) CIAURRO G., «Fiducia parlamentare», in *Enc. giur.*, pag. 3

(2) Questa la formulazione contenuta nella prima mozione; la dizione recata dalla seconda era la seguente: "a comunicarne motivatamente le ragioni davanti alle Camere".

(3) A.C., Disc., 15 gennaio 1991, pagg. 77660 e segg. In proposito si ricordano,

inoltre, la *Relazione* della Comm. parl. per le riforme istituzionali, *cit.*, e la proposta di legge costituzionale Tassi, di cui all'Atto Camera n. 30.

(4) Si veda, al riguardo, il disegno di legge costituzionale Mancino ed altri, di cui all'Atto Senato n. 392, e la proposta di legge costituzionale Forlani ed altri, di cui all'Atto Camera n. 536.

Allegato

Casistica delle votazioni fiduciarie svoltesi alla Camera dei deputati.

a) Il centrismo

Negata fiducia parlamentare iniziale: la fiducia è negata, inizialmente, all'VIII governo De Gasperi, il 28 luglio 1953, ed al I governo Fanfani, il 30 gennaio 1954.

Mozioni di sfiducia: la mozione Nenni, di sfiducia al V governo De Gasperi, è respinta il 13 luglio 1961; la mozione Togliatti, di sfiducia al IV governo Fanfani, è respinta il 26 gennaio 1963.

Ordini del giorno di sfiducia: l'ordine del giorno Pajetta è respinto il 15 luglio 1948; l'ordine del giorno Nenni è respinto il 22 novembre 1949.

Questione di fiducia: la questione di fiducia viene posta sedici volte, di cui quattro su ordini del giorno presentati al termine di dibattiti su comunicazioni del Governo.

10 aprile 1951. Il Presidente del Consiglio De Gasperi comunica alla Camera il rimpasto avvenuto nella compagine governativa, precisando che le dimissioni dei ministri D'Aragona, Lombardo e Simonini non derivano da contrasti sulla linea governativa, il cui orientamento generale viene, anzi, posto fuori discussione e confermato all'atto stesso. I ministri dimissionari sono sostituiti dagli onorevoli Campilli, La Malfa e Petrilli.

Il 17 aprile 1951, al termine della discussione, pone informalmente la questione di fiducia sull'ordine del giorno Togliatti, che è del seguente tenore: "La Camera deplora il costume incostituzionale di modificare profondamente la composizione del Governo senza aprire una crisi; e ritiene sia giun-

to il momento di cambiare in modo radicale l'attuale indirizzo governativo e dare al paese un Governo il quale faccia una politica di pace, difenda il benessere e la libertà dei cittadini, rispetti ed applichi nella lettera e nello spirito la Costituzione repubblicana".

21 settembre 1954. Il Presidente del Consiglio Scelba comunica per lettera al Presidente della Camera che il Presidente della Repubblica ha accettato le dimissioni dell'onorevole Piccioni da Ministro degli esteri ed ha nominato, su sua proposta, l'onorevole Martino Ministro degli esteri (cessa dalla carica di Ministro della pubblica istruzione) e l'onorevole Ermini Ministro della pubblica istruzione (cessa dalla carica di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio).

Il 28 settembre 1954 inizia il dibattito sulle comunicazioni del Governo (analogo dibattito si era già svolto il 26 ed il 27 al Senato), incentrato soprattutto su temi di politica estera e sul caso Montesi. Dopo la replica del Presidente del Consiglio, viene presentato l'ordine del giorno Moro, Malagodi e Paolo Rossi con il quale "ritenuto che i mutamenti intervenuti nella compagine governativa non abbiano modificato le direttive politiche del Governo in relazione alle quali il Parlamento espresse il suo voto di fiducia; dando atto al Governo che la sua linea di condotta di fronte alla vicenda giudiziaria in corso è stata sempre conformata al doveroso rispetto del potere giudiziario; riconfermando le direttive programmatiche fissate in occasione della costituzione del Governo presieduto dall'onorevole Scelba, rinnova al Governo la propria fiducia".

Il Governo accetta che su tale ordine del giorno sia effettuata la votazione fiduciaria, che avviene per appello nominale.

21 marzo 1957. Il Presidente del Consiglio Segni rende comunicazioni alla Camera sulla nomina del titolare del Ministero delle partecipazioni statali, onorevole Togni. In sede di replica dichiara di non aver modificato, né di voler modificare, la linea della politica economica e sociale finora seguita "appoggiato da quella minoranza che pure non intende né vuole modificarla".

Gli onorevole Bucciarelli Ducci, Colitto e Simonini presentano il seguente ordine del giorno: "La Camera, sentite le dichiarazioni del Governo, le approva". Su questo documento il Governo pone la questione di fiducia; a seguito di ciò, il Presidente dichiara che non potrà essere posto in votazione l'ordine del giorno Scarpa. La votazione viene effettuata per appello nominale.

5 dicembre 1962. Alla Camera si svolge una discussione, su richiesta del MSI, sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio Fanfani, che annunciano la creazione di un nuovo ministero senza portafoglio e la sostituzione del titolare delle poste e telecomunicazioni, nonché la nomina di un sottosegretario. La comunicazione avviene per lettera.

L'onorevole Roberti solleva eccezioni circa le modalità della comunicazione. Alla precisazione del Presidente che, per prassi, nei giorni in cui la Camera non siede il Governo fa le sue comunicazioni alla Presidenza, l'onorevole Roberti oppone che in precedenti circostanze modifiche alla compagine governativa sono state comunicate personalmente dal Presidente del Consiglio.

Al termine della replica è presentato l'ordine del giorno Zaccagnini, Saragat ed Oronzo Reale: "La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno". Il Governo pone la questione di fiducia; il Presidente fa presente che, trattandosi di ordine del giorno puro e semplice, ha la priorità nella votazione.

b) Il centro-sinistra.

Negata fiducia parlamentare iniziale: la fiducia è inizialmente negata al I governo Andreotti il 26 febbraio 1972.

Mozioni di sfiducia: la mozione Longo, nei confronti del II governo Moro, è respinta dalla Camera il 12 marzo 1965.

Questione di fiducia: la questione di fiducia viene posta venti volte, di cui quattro su ordini del giorno e risoluzioni presentati al termine di dibattiti sulle comunicazioni del Governo.

14 gennaio 1966. Il Presidente del Consiglio Moro comunica con lettera le dimissioni dell'onorevole Fanfani da Ministro degli affari esteri e l'assunzione *ad interim* del dicastero.

I gruppi del PSIUP, del PCI, del PLI e del MSI chiedono l'apertura di una discussione sulla politica estera del Governo, anche in relazione alla situazione internazionale (guerra nel Vietnam). In riferimento alla procedura seguita, PLI e MSI sollevano rilievi di ordine costituzionale (riguardo all'assunzione dell'interinato da parte del Presidente del Consiglio). In sede di replica, il Presidente Moro riafferma "nel modo più solenne ed impegnativo" la continuità della politica estera italiana ed illustra l'azione del Governo per contribuire alla soluzione della vicenda del Vietnam.

Al termine del dibattito viene presentato l'ordine del giorno Zaccagnini, Mauro Ferri, Bertinelli e La Malfa: "La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, afferma che la procedura seguita per l'assunzione ad interim del Ministero degli affari esteri da parte del Presidente del Consiglio è conforme alla prassi costituzionale; (...)le approva e passa all'ordine del giorno".

Il Presidente del Consiglio pone la questione di fiducia sull'ordine del giorno, che è votato per appello nominale ed approvato.

17 febbraio 1967. Il Presidente Moro rende comunicazioni alla Camera in seguito alla situazione determinatasi in conseguenza del voto finale sfa-

vorevole del Senato circa la conversione del decreto-legge relativo al trattamento economico dei dipendenti degli istituti previdenziali; ritiene che non siano costituzionalmente richieste né politicamente opportune le dimissioni del Governo, tenendo conto dell'articolo 94 della Costituzione, del fatto che i gruppi di maggioranza hanno aderito al decreto, del fatto che si sono verificate assenze occasionali e che è importante non porre remore all'attuazione del programma concordato ed approvato dal Parlamento.

Al termine del dibattito (nel corso del quale vengono affrontati temi quali la situazione economico-finanziaria, la politica economica, la finanza pubblica, la riforma dell'università, l'integrazione europea, la politica americana in Vietnam) vengono presentati due ordini del giorno: Longo ed altri, di sfiducia al Governo; Zaccagnini ed altri, di conferma della fiducia all'esecutivo, sul quale è posta la questione di fiducia e che viene votato per appello nominale.

25-26 marzo 1969. Alle comunicazioni del Presidente del Consiglio Rumor sulle dimissioni da Ministro della pubblica istruzione dell'onorevole Sullo — di cui è stata data comunicazione per lettera -, fa seguito un intervento di quest'ultimo che spiega di essersi dimesso, dopo lo sgombero dell'università di Roma, per dissensi all'interno del Governo sul modo di attuare la politica universitaria.

Rumor ribadisce la prassi che il Consiglio dei ministri non si riunisce ogni qualvolta la dimissioni siano motivate con riferimento a fatti che non investono la linea dell'esecutivo. Respinge, sulla base del consenso che gli deriva dalla solidarietà del Governo nella sua interezza, l'accusa di non aver rispettato le norme di correttezza costituzionale che sanciscono l'autonoma responsabilità del Presidente del Consiglio di provvedere a rimpasti sia sostituendo i ministri, sia ampliando la stessa piattaforma parlamentare. È prassi costante che il Presidente del Consiglio, avvalendosi dei poteri conferitigli dalla Costituzione, provveda a proporre al Capo dello Stato la nomina dei nuovi ministri, dandone comunicazione alla Camera. Conferma la linea politica e programmatica del Governo; fa presente che la motivazione delle dimissioni a lui data dall'onorevole Sullo non coinvolge quest'ultima e che non era al corrente di alcuni fatti esposti da questi nel suo intervento.

Dopo la replica, vengono presentati una mozione di sfiducia (Longo ed altri) e successivamente un ordine del giorno Andreotti, Orlandi, La Malfa con il quale si approvano le dichiarazioni del Governo e sul quale viene posta la questione di fiducia. La mozione è pertanto ritirata.

27-28 giugno 1974. Il Presidente del Consiglio Rumor dà notizia dei fatti e dei motivi che lo hanno indotto a presentare le dimissioni, non accolte dal Capo dello Stato; quest'ultimo lo invita a compiere ogni sforzo per raggiungere un accordo. Intende anche mantenere l'impegno ad aprire un dibattito sulla situazione economica assunto dal Governo su invito di quasi tutti i

gruppi. Fa altresì cenno alle difficoltà insorte alla vigilia dell'incontro conclusivo con i sindacati per la definizione di misure di governo del credito.

L'invito del Capo dello Stato è accolto dalle forze della maggioranza riunitesi per un vertice, che dà esito positivo. Risultano pertanto tuttora validi la piattaforma programmatica e gli indirizzi politici generali esposti in sede di presentazione del Governo alle Camere.

Al termine della replica del Presidente del Consiglio viene presentata la seguente proposta di risoluzione: "La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno" (6-00001 Piccoli ed altri). Il Governo pone sulla stessa la questione di fiducia che, ai sensi dell'articolo 116, è votata per appello nominale senza l'osservanza del termine di 24 ore, per accordo intervenuto in seno alla Conferenza dei Capigruppo.

c) La solidarietà nazionale.

Negata fiducia parlamentare iniziale: la fiducia viene inizialmente negata al V governo Andreotti il 31 marzo 1979.

Questione di fiducia: la questione di fiducia viene posta nove volte, di cui due su risoluzioni presentate al termine di dibattiti su comunicazioni del Governo.

10-12 novembre 1976. Il Presidente del Consiglio Andreotti chiede di parlare, in relazione all'adozione di una serie di provvedimenti di natura economico-finanziaria, per illustrare la politica economica del Governo.

Dopo la replica al dibattito, viene presentata la seguente proposta di risoluzione Piccoli (6-00001): "La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno", sulla quale il Presidente Andreotti pone la questione di fiducia.

15 gennaio 1981. Le comunicazioni del Presidente del Consiglio Forlani fanno seguito a quelle già trasmesse alla Camera per iscritto circa le dimissioni dell'onorevole Bisaglia da Ministro dell'industria (al suo posto è nominato l'onorevole Pandolfi). All'inizio della sua esposizione, il Presidente Forlani — dopo aver fatto cenno ad un volantino che annuncia la liberazione del giudice D'Urso — ricapitola sinteticamente alcuni aspetti dell'azione del Governo.

Sono presentate cinque risoluzioni; sul documento della maggioranza Bianco ed altri il Governo pone la questione di fiducia. A seguito della sua approvazione, le restanti risoluzioni sono dichiarate precluse.

d) *Il pentapartito*

Negata fiducia parlamentare iniziale: la fiducia è inizialmente negata al VI governo Fanfani il 28 aprile 1987.

Mozioni di sfiducia: la mozione Occhetto di sfiducia al governo De Mita è respinta il 2 maggio 1989.

Questione di fiducia: la questione di fiducia viene posta 41 volte, di cui nove su risoluzioni e mozioni presentate dalla maggioranza al termine di dibattiti su comunicazioni del Governo.

31 luglio-1° agosto 1984. Nella seduta antimeridiana, il Presidente del Consiglio Craxi rende comunicazioni alla Camera a seguito della verifica svoltasi tra i partiti della maggioranza. Al termine del suo intervento annuncia la nomina dell'onorevole Romita a Ministro del bilancio e dell'onorevole Vizzini a Ministro senza portafoglio. Nel corso della replica fa presente che, considerata la situazione economica e delle istituzioni, non esiste alcuna ragione per aprire una crisi di Governo in mancanza di prospettive e di obiettivi politici.

Vengono presentate sei risoluzioni. Il Governo accetta la risoluzione unitaria della maggioranza, a firma Rognoni ed altri, sull'approvazione della quale pone la questione di fiducia. La risoluzione è approvata e pertanto le restanti sono dichiarate precluse. La votazione per appello nominale avviene subito dopo la conclusione delle dichiarazioni di voto, per accordo fra i gruppi, ai sensi dell'articolo 116, comma 3, del regolamento.

2 agosto 1985. Si svolge alla Camera un dibattito sulle comunicazioni del Governo di aggiornamento programmatico rese dal Presidente Craxi al Senato il 31 luglio, di cui è consegnato alla Camera, nello stesso giorno, il testo scritto. I temi trattati nel dibattito riguardano, tra l'altro, le indicazioni scaturite dal voto del 12 maggio e del 9 giugno, il controllo della spesa pubblica, la necessità di apportare alcune modifiche al regolamento (ridefinizione dei limiti del voto segreto, abolizione dello scrutinio segreto per il voto finale sui disegni di legge, corsia preferenziale per i provvedimenti presentati dal Governo), l'adozione di una mozione per definire gli oggetti specifici, i criteri ed i tempi di approvazione di modifiche costituzionali.

Al termine della replica viene presentata la risoluzione Rognoni ed altri, sulla quale è posta la questione di fiducia, che viene votata per appello nominale subito dopo le dichiarazioni di voto.

4-5 novembre 1985. Il Presidente del Consiglio Craxi rende comunicazioni alla Camera a seguito del non accoglimento delle sue dimissioni da parte del Presidente della Repubblica, che ha invitato l'esecutivo a presentarsi al Parlamento.

Il deputato Pannella fa un richiamo al regolamento, avendo appreso che, per il dibattito conseguente alle comunicazioni del Governo, si seguirà il criterio secondo cui, per gli interventi di alcuni deputati, ai sensi dell'articolo 39, varrà il limite di tempo di 45 minuti, mentre altri oratori potranno parlare per un'ora. Ritiene che questo sia il riflesso di una innovazione che pare si stia discutendo in sede di Giunta per il regolamento; sarebbe anche grave se tale eccezione fosse consentita a favore dei capigruppo, perché non esistono parlamentari di due categorie. Qualora ciò avvenisse, non si attiverebbe comunque il potere presidenziale di cui al comma 6 dell'articolo 39 del regolamento, ma si tratterebbe di un nuovo potere.

Il Presidente fa presente che nessuno intende applicare norme regolamentari che non sono ancora tali; osserva che — come lo stesso onorevole Pannella ha rilevato — si sta per aprire un dibattito fiduciario che si svolge per la presentazione di un nuovo esecutivo alle Camere. Dunque, il termine è di 45 minuti; tuttavia, data la valenza politica del dibattito, nella Conferenza dei capigruppo ha comunicato che, ad un oratore per gruppo, scelto dal gruppo stesso, avrebbe consentito di intervenire per un'ora. Il richiamo al regolamento dell'onorevole Pannella è posto ai voti e respinto.

Al termine della discussione sulle comunicazioni del Governo, e dopo che il Ministro per i rapporti col Parlamento ha posto la questione di fiducia sulla risoluzione della maggioranza a firma Rognoni ed altri, il Presidente Craxi replica agli intervenuti e conferma, su invito della Presidenza, la posizione della questione di fiducia; esprime quindi, su richiesta dei presentatori, il parere sulle restanti risoluzioni. Dopo la posizione della questione di fiducia viene presentata la risoluzione Pannella ed altri, mentre è ritirata la risoluzione Napolitano ed altri. A seguito della votazione della risoluzione della maggioranza, che avviene per appello nominale, il Presidente dichiara precluse le restanti.

11 settembre 1987. Il Ministro degli esteri Andreotti riferisce alla Camera sulla decisione di inviare unità della marina mercantile nel Golfo Persico a seguito della ripresa della guerra tra Iran e Iraq e dell'intensificazione di azioni contro il naviglio mercantile neutrale e l'attacco alla Jolly Rubino. Il dibattito verte anche su mozioni presentate sulla situazione del Golfo Persico.

Interviene il Ministro della difesa, Zanone, che pone la questione di fiducia sulla mozione Martinazzoli ed altri. Sono presentate tre questioni sospensive. Il Presidente osserva che la posizione della questione di fiducia obbliga la Camera a pronunciarsi comunque esplicitamente e con la massima tempestività possibile. Ne deriva l'improponibilità di ogni strumento che tenda non solo a precludere la decisione della Camera, ma a ritardarla o, comunque, a condizionarla al verificarsi di fatti determinati.

Quanto ai tempi per la discussione, viene applicato l'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 39 (ampliamento ad un'ora). Sono quindi presentate due risoluzioni che il Presidente non ritiene di porre in votazione a seguito della posizione della questione di fiducia.

Dopo le repliche, viene posta in votazione la mozione scelta dal Governo per la posizione della questione di fiducia, anche se non iscritta all'ordine del giorno, che viene approvata.

25 novembre 1987. Il 20 novembre il Presidente del Consiglio Goria deposita copia delle comunicazioni pronunciate al Senato, nelle quali richiama le caratteristiche politiche e programmatiche del Governo.

Nella replica, il Presidente Goria mette in evidenza che "quello che si presenta al dibattito di oggi non è un nuovo Governo: è un Governo che ha

vissuto una lacerazione all'interno della propria maggioranza e che l'ha ricomposta". La crisi è stata breve perché si è convenuto di affrontarla in termini di aggiunta e di integrazione del programma di Governo, non di una sua modificazione. Spiega di aver fatto questa sottolineatura perché il Governo che si presenta alle Camere è lo stesso che aveva ricevuto la fiducia, non vi sono stati mutamenti nella compagine governativa: quindi, in un contesto di ricomposizione, non di riproposizione, anche i temi del dibattito devono essere diversi. Il Governo deve dare ragione della correzione delle proprie iniziative che deve necessariamente registrare in conseguenza dei mutamenti intervenuti.

Al termine del dibattito, e dopo le repliche, vengono presentate tre risoluzioni, una delle quali da parte della maggioranza (che reca la formula rituale dell'approvazione delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio); le due rimanenti risoluzioni sono relative ad aspetti della politica energetica ed all'impianto nucleare di Montalto di Castro; queste ultime non sono poste in votazione per la posizione della questione di fiducia sulla prima.

17 dicembre 1987. Il Ministro dell'industria Battaglia illustra la posizione del Governo in tema di politica energetica. Al termine del dibattito sono presentate otto risoluzioni, due delle quali vengono accettate dal Governo. La posizione della questione di fiducia non altera il calendario dei lavori perché nell'intervallo è esaminato un argomento inserito nel calendario stesso.

La risoluzione Martinazzoli ed altri, sulla cui approvazione il Governo ha posto la questione di fiducia, è votata per appello nominale. A seguito della sua approvazione, sono dichiarate precluse le restanti risoluzioni.

18 febbraio 1988. Il Presidente del Consiglio Goria si presenta alla Camere per ottemperare all'invito del Capo dello Stato, che ne ha respinto le dimissioni su indicazioni prevalenti delle forze politiche e parlamentari anche con riferimento all'approvazione dei documenti di bilancio, presupposti necessari e strumenti indispensabili dell'azione di Governo.

Al termine del dibattito è presentata la risoluzione Martinazzoli ed altri, sulla quale viene posta la questione di fiducia e in ordine alla quale è sollevato il problema della motivazione da parte dell'onorevole Russo. Quest'ultimo, richiamandosi all'articolo 94 della Costituzione ed all'articolo 118 del regolamento, ritiene che la Presidenza avrebbe fatto bene a bloccare una prassi anticostituzionale.

Il Presidente fa presente che le risoluzioni sulle quali è posta la questione di fiducia, ed anche le mozioni di fiducia, contengono espressioni che non si distaccano da quella in esame. Non ritiene ci si debba allontanare dalla prassi sino ad ora seguita. La risoluzione è votata per appello nominale subito dopo le dichiarazioni di voto.

27-28 luglio 1990. Il Presidente del Consiglio Andreotti informa la Camera delle dimissioni dei ministri Fracanzani, Mannino, Martinazzoli, Mattarella e Misasi e di aver proposto la nomina dei ministri Sacconi (agri-

coltura), Rognoni (difesa), Piga (partecipazioni statali), Bianco (pubblica istruzione) e Marongiu (interventi straordinari nel Mezzogiorno). Si apre un dibattito — che interrompe il precedente — nel corso del quale viene presentata la mozione di sfiducia Occhetto ed altri; dopo la replica, viene presentata la risoluzione Scotti ed altri, sulla quale il Governo pone la questione di fiducia. Subito dopo le dichiarazioni di voto si procede alla votazione per appello nominale della risoluzione, che è approvata, con conseguente preclusione della mozione di sfiducia.

Periodo dal 12 aprile 1991 (concessione della fiducia al VII governo Andreotti) al 2 dicembre 1993:

Mozioni di sfiducia:il 20 giugno 1991 viene respinta la mozione Occhetto di sfiducia al VII governo Andreotti, abbinata alla mozione D'Amato, di sfiducia individuale al Ministro del tesoro. Il 5 febbraio 1993 viene respinta la mozione Occhetto di sfiducia al Governo Amato.

Questione di fiducia: dall'aprile 1991 al 2 dicembre 1993 la questione di fiducia viene posta quattordici volte, di cui una su risoluzione presentata dalla maggioranza al termine del dibattito su comunicazioni del Governo.

30-31 gennaio-1° febbraio 1992. Il Presidente Andreotti interviene alla Camera sull'opportunità di anticipare la scadenza elettorale, il che "potrà tradursi nella conquista di mesi preziosi per il futuro della nazione".

Al termine della replica al dibattito, sono presentate otto risoluzioni; il Governo pone la questione di fiducia sul documento della maggioranza. Il Presidente precisa che quest'ultimo sarà votato per appello nominale e, secondo la costante prassi, in caso di approvazione le rimanenti risoluzioni saranno dichiarate precluse, a prescindere dalle riserve sulla loro ammissibilità.

L'onorevole Russo, intervenendo per un richiamo al regolamento, rappresenta l'opportunità di far decorrere le previste 24 ore prima della votazione di fiducia, ai sensi dell'articolo 116, comma 3. Dopo un breve dibattito svoltosi su tale richiamo, la Presidente chiarisce che, a suo avviso, non vi è l'obbligo della sospensione di 24 ore, poiché il comma 3 dell'articolo 116 si riferisce al procedimento legislativo; dunque, non è suscettibile di applicazione a documenti presentati a conclusione di dibattiti relativi a comunicazioni del Governo. Del resto, tale disposizione non è stata mai applicata in tali casi.

Viene quindi votata per appello nominale la risoluzione Gava ed altri, che risulta approvata, con conseguente preclusione delle restanti.

Emanuela Bonafaccia

Voto segreto e voto palese: riforma del 1988 e aspetti problematici relativi al coordinamento con altre norme regolamentari

1 — I due sistemi a confronto; 2 — I sistemi di votazione in Italia fino alla riforma del 1988; 3 — La nuova formulazione dell'articolo 49 del regolamento della Camera dei deputati; 4 — Problemi di coordinamento con altre norme regolamentari: in particolare, con l'articolo 116 del regolamento; 5 — Considerazioni conclusive.

1 — *I due sistemi a confronto*

L'acceso dibattito che da sempre vede contrapposti i fautori dei due diversi sistemi di votazione trova forse la sua ragione principale nel fatto di coinvolgere la maniera stessa di interpretare il mandato parlamentare e di concepire il momento della manifestazione del voto quale punto nodale del meccanismo democratico.

È questa probabilmente la chiave di lettura delle decise critiche espresse da chi è convinto che il voto palese rappresenti una minaccia per la propria indipendenza di giudizio, specialmente in situazioni in cui problemi che investono la libertà di coscienza farebbero senz'altro preferire la segretezza del voto. La necessità di garantire un sistema che riduca la possibilità di influenza e di controllo politico da parte dei partiti è manifestata più generalmente dalle opposizioni, per cultura politica da sempre contrarie al voto palese, le quali evidenziano il rischio della trasformazione delle Camere in una sorta di muti testimoni di decisioni adottate in altre sedi. Si rileva inoltre come in alcuni casi lo scrutinio segreto sia stato positivamente finalizzato al raggiungimento di risultati non altrimenti ottenibili e all'approvazione di misure giuste.

Con uno sguardo al sistema politico complessivo, il voto segreto ha contribuito per alcuni al mantenimento di una sorta di posizione di dipendenza dell'Esecutivo dal Parlamento, consentendo alle minoranze — includendo in queste ultime anche le correnti interne ai partiti di Governo in qualche modo sottorappresentate — di condizionare

certe scelte assunte altrove e di stimolare la conclusione di intese preventive tra forze di orientamento diverso, favorendo, in definitiva, lo sviluppo ed il radicamento della coscienza democratica in Italia.

Per altro verso, l'esigenza di ridurre la possibilità che le Assemblee siano private delle proprie funzioni e di consentire quindi al parlamentare di svolgere i propri compiti nella sede costituzionalmente deputata comporta il fenomeno, ritenuto quasi altrettanto grave, dei franchi tiratori. Un ruolo essenziale nella proliferazione di tale fenomeno viene attribuito al sistema proporzionale con il meccanismo della preferenza, il quale, spostando la lotta politica nell'ambito degli iscritti nel medesimo partito, concorre a generare, insieme con altri elementi costituzionali, una forte instabilità e Governi di breve durata.

Da qui la posizione di coloro che, pur riconoscendo indubbi meriti allo scrutinio segreto, ne denunciano anche gli evidenti limiti. Ferma restando l'esigenza soggettiva del parlamentare di non rendere pubblica l'espressione del proprio voto soprattutto nei casi in cui ciò potrebbe comprometterlo con il partito di appartenenza o con il proprio elettorato, alcuni constatano come, in nome di tale giustissimo principio, il voto segreto sia stato utilizzato per perseguire scopi assolutamente personali: "Il male è che i franchi tiratori quasi sempre si servono del segreto soltanto per rovesciare il governo e afferrare, dopo la crisi, un portafoglio ministeriale o sottoministeriale" ([1]).

L'uso di tale mezzo è stato spesso strumentalizzato e distorto, fino ad adattarlo alle esigenze personali e di corrente di cui si è detto, ovvero per perseguire finalità particolari: "Nel voto segreto sono state strette alleanze localistiche tra parlamentari di gruppi diversi, al fine di far prevalere misure favorevoli alle aree ove essi erano eletti. Si sono verificati scambi di voti tra parlamentari di aree geografiche diverse al fine di assicurarsi il sostegno reciproco. Né sono mancati accordi equivoci tra maggioranza e qualche gruppo di opposizione, o qualche singolo parlamentare, per un sostegno clandestino a misure che altrimenti non sarebbero state approvate per la presenza nella maggioranza di estesi dissensi" ([2]).

Secondo i fautori del voto palese l'altro sistema di votazione non ha mai rappresentato in realtà il punto di partenza di grandi processi di trasformazione. Le forze di maggioranza pongono l'accento principalmente sulla maggiore capacità di tenuta del Governo e sui riflessi positivi in ordine alla stabilità politica complessiva: il voto palese comporta certamente un'assunzione di responsabilità dei parlamentari nei

confronti del proprio elettorato e del partito di appartenenza che l'altro tipo di votazione non favorisce. Da ciò discendono benefici effetti soprattutto in relazione a quelle materie ove l'esigenza di chiarezza e di trasparenza riveste un ruolo determinante, come per esempio nel settore della finanza pubblica, anche se ne può conseguire un maggiore assoggettamento del parlamentare al partito in cui milita, che potrebbe decidere di non ricandidarlo in caso di infedeltà alle proprie direttive. Va sottolineato inoltre che l'esecutivo, grazie ad una migliore possibilità di verifica della propria maggioranza parlamentare, potrebbe sottrarsi al controllo delle Camere privandole di tale indefettibile funzione politica.

Nessuno dei due sistemi di manifestazione del voto parlamentare è dunque in grado di garantire un risultato ottimale; se lo scrutinio segreto in certi casi ha favorito il libero estrinsecarsi del meccanismo democratico, in altri ha rappresentato il paravento dietro al quale si sono potute attuare intese non sempre limpide. Altrettanto si può affermare per l'altro sistema, che unisce tutti i vantaggi della trasparenza al pericolo sempre presente di un'alterazione degli equilibri istituzionali.

2 — *I sistemi di votazione in Italia fino alla riforma del 1988*

A seguito della riforma del 1988 lo scrutinio palese è divenuto la forma generale di votazione nelle nostre Assemblee parlamentari; il tormentato iter, le difficoltà interpretative e le proposte di ulteriore modifica dell'articolo 49 del regolamento della Camera dei deputati danno però la misura di quanto la problematica voto palese-voto segreto sia ancora viva e in qualche modo irrisolta, rendendola di fatto uno dei temi più complessi ed insieme affascinanti della vita e del dibattito parlamentare.

Lontano precedente costituzionale del voto segreto è quello che si rinviene nell'articolo 63 dello Statuto Albertino, che ne prevedeva l'obbligatorietà in caso di votazione finale delle leggi e di questioni riguardanti il personale. Tale norma, pur ricalcando la previsione di due Costituzioni francesi di fine settecento ([3]), sembra però non aver con esse apprezzabili punti in comune, visto peraltro che tale preferenza per il voto segreto, evidentemente legata a situazioni storico-politiche di carattere contingente, scomparirà nelle successive Costituzio-

ni d'oltralpe. Parrebbe dunque preferibile andare a ricercare le ragioni della scelta nel profondo turbamento che scuoteva la coscienza di gran parte dei cittadini allorquando, per tutto il periodo di diffusi fermenti sociali e di riforme che prese il via dal 1848, il contrasto tra fede religiosa ed amor di patria appariva altrimenti irrisolvibile. Sta di fatto che fino al 1888 l'Assemblea di Montecitorio adottò il criterio di decidere caso per caso, mentre fu solo in quell'anno che venne introdotto nel regolamento della Camera il criterio della prevalenza del voto segreto; al Senato tale regola, che vigeva già da qualche anno, valse fino al 1910, quando si optò infine per la prevalenza dello scrutinio palese.

Con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni lo scrutinio segreto venne totalmente abolito, per fare la propria ricomparsa — a prescindere dall'esperienza della Consulta nazionale ([4]) — in sede di dibattito durante i lavori dell'Assemblea costituente. Quest'ultima, non essendosi dotata di un proprio regolamento, adottò quello della Camera ove, come si è visto, vigeva il sistema della prevalenza del voto segreto; e proprio tale sistema venne scelto alla fine, essendo prevalsa la linea di pensiero che vedeva in esso uno strumento a difesa della libertà democratica delle minoranze.

Appare emblematica al riguardo la testimonianza storica di un dibattito dell'aprile 1947 concernente il tema dell'inserimento nella Costituzione della dizione "indissolubile" riferita al vincolo matrimoniale; fu Togliatti a precisare che il proprio gruppo, pur non avendo richiesto il voto segreto, insisteva affinché si votasse in tal modo non tanto per risolvere eventuali problemi di coscienza, quanto per non violare in alcun caso il regolamento della Camera, creando in tal modo pericolosi precedenti contro la libertà delle minoranze. Non si arrivò comunque a costituzionalizzare lo scrutinio segreto nella votazione finale delle leggi, così come proposto da molti, anche per l'opposizione di eminenti giuristi come Moro e Mortati, i quali posero l'accento sull'opportunità che una questione di carattere così precipuamente regolamentare venisse rimessa all'autonomia delle Assemblee.

Quanto al Senato, ricordiamo che dal 1910 vigeva la regola dello scrutinio palese nella votazione finale delle leggi; ebbene, tale principio è stato conservato, ma quando si è trattato di discutere del criterio della prevalenza, quest'ultima è stata accordata allo scrutinio segreto, rendendo di fatto sostanzialmente identica la disciplina nei due rami del Parlamento.

In tutti gli altri Stati a regime democratico il sistema di voto universalmente adottato è quello palese. È difficile individuare con certezza quale sia la causa di tale indubbia peculiarità: probabilmente essa continua ad essere la stessa che ispirò sia la formulazione sia l'applicazione dell'articolo 63 dello Statuto Albertino, cioè l'impossibilità per i cattolici di partecipare alla politica attiva, riassunta nel principio del *non expedit.* L'insanabile dualismo tra la carica laicistica dei principi dell'unità nazionale e gli insegnamenti della dottrina cristiana era in qualche modo superato anche se non risolto dai parlamentari cattolici mediante il ricorso al voto segreto, che assumeva pertanto una connotazione ideologica in essi saldamente radicata. Motivi ideologici per le forze cristiane e ragioni politiche per quelle comuniste, che vedevano nel voto segreto il mezzo più idoneo per la loro tutela come minoranza, presero dunque il sopravvento sulle posizioni del fronte laico, che propendeva invece per il voto palese, determinando così nel nostro paese quel criterio di prevalenza che ne costituisce un dato dalle peculiarità uniche.

Anche i regolamenti del 1971 mostrano di recepire i suddetti principi, non modificando il criterio della prevalenza e mantenendo — quello della Camera — l'obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale delle leggi e prevedendolo in pochi altri casi (ordine dei lavori, votazioni per schede). Motivazioni di carattere procedurale e politico sembrano invece alla base della previsione dello scrutinio segreto in ordine all'articolo 96-*bis* del regolamento: l'obbligatorietà della votazione segreta sui presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge rappresentava anche un modo per impedire di fatto al Governo di porvi la fiducia, per il disposto del comma 4 dell'articolo 116.

L'indifferenziata e a volte pretestuosa estensione dell'ambito di applicazione del voto segreto, soprattutto in sede di votazioni relative al bilancio ed alla legge finanziaria, cui faceva da contrappunto la moltiplicazione di richieste da parte del Governo di votazioni di fiducia per frenare il fenomeno dei franchi tiratori, nonché la conseguente inemendabilità dei punti oggetto di contrasto hanno rappresentato la matrice di un meccanismo perverso che nel tempo si è rivelato fonte di gravi danni istituzionali e politici, tanto da spostare gradatamente l'ago della bilancia a favore degli argomenti a sostegno del voto palese.

L'ampio dibattito sull'argomento e l'eco notevole da esso prodotta in sede di mass media e di opinione pubblica hanno generato fin dal 1982 un vivo dibattito parlamentare che sembrava e doveva, nelle

intenzioni, preludere ad una riforma globale dei temi più discussi, come il sistema di votazione, la questione di fiducia e quella dei decreti-legge. Purtroppo, alle intenzioni non è corrisposta nella realtà una completa e pratica attuazione della riforma, che peraltro è rimasta circoscritta ai sistemi di votazione.

Tale riforma, varata nell'ottobre 1988 ([5]), incontrò i primi limiti nell'estrema schematicità della proposta della Giunta (all. 2), che generò la richiesta di un numero di modifiche ed integrazioni di così vario genere e di portata tale da rendere estremamente problematica la successiva elaborazione dei principi riassuntivi da parte della stessa Giunta, che non riuscì quindi ad evitare su di essi il conseguente accesissimo scontro sia in quella sede sia in Assemblea.

Venne adottata in quest'occasione la stessa procedura applicata durante l'esame delle modifiche regolamentari approvate nel 1981 ed utilizzata in tutti i successivi dibattiti sulla revisione di norme del regolamento: in base a tale procedura gli emendamenti presentati al testo della Giunta sarebbero stati esaminati preventivamente da quest'ultima al fine di elaborare i principi riassuntivi sui quali svolgere la successiva discussione e deliberazione in Assemblea. Indubbiamente l'esame preventivo e la formulazione dei principi riassuntivi avrebbe consentito di omettere la fase della discussione di ciascun emendamento; tuttavia la Giunta non riuscì a presentare fin dall'inizio un testo già mediato con le istanze provenienti dalle varie parti politiche, con qualche punto emendabile ma nel complesso stabile e definito.

La prima stesura dei principi riassuntivi delle proposte di modifica al testo della Giunta, presentata il 5 ottobre 1988 (all. 3), fu vivamente contestata in Assemblea dalle opposizioni, che non vi vedevano rispecchiate le loro proposte; su tale testo, riformulato due giorni dopo (all. 4), si pronunciò l'Assemblea. Iniziò così il lavoro di trasposizione dei principi emendativi approvati in una proposta finale da sottoporre al voto dell'Assemblea, proposta sulla quale si sviluppò, nelle sedute del 12 e 13 ottobre, un aspro confronto politico e parlamentare tra maggioranza e opposizione.

Solo grazie a tutta una serie di mediazioni e contatti si riuscì a raggiungere un accordo sulla formulazione finale. Purtroppo tutto ciò ha lasciato aperte alcune questioni. Emblematica appare al riguardo quella delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, per le quali era la maggioranza stessa a richiedere la possibilità di votazione a scrutinio segreto; senonché tali leggi venivano accomunate, nel punto 1-a) (all.

4) ai presupposti di costituzionalità dei decreti-legge ed altre categorie di leggi (il problema riguardava soprattutto queste ultime), con il risultato che la proposta fu respinta, lasciando di fatto incerta la tematica delle leggi costituzionali. Probabilmente l'accomunare nello stesso gruppo proposte così diverse ed eterogenee fu un errore di formulazione, errore aggravato di fatto dalla mancata richiesta, da parte dei parlamentari, della votazione per parti separate. Questa circostanza appare ancora più strana se si pensa che per le leggi ordinarie relative all'ordinamento costituzionale può essere richiesta la votazione finale a scrutinio segreto, al contrario di quelle costituzionali. L'evidente contraddizione si spiega con il fatto che queste ultime rientravano nei principi emendativi di cui al punto 1-c) che vennero approvati, mentre le prime nel punto 1-a) che, come si è detto, venne respinto nella sua totalità.

Risultato di tale sofferto ed aspro processo fu un articolo indubbiamente di difficile lettura ed interpretazione; probabilmente fu proprio questa esperienza a provocare la revisione del procedimento di riforma delle norme regolamentari, procedimento che, mentre aveva funzionato in tutte le altre circostanze, in quella non aveva certo sortito gli effetti desiderati. È stato così modificato, il 28 febbraio 1990, l'articolo 16 del regolamento della Camera: esso delinea un nuovo schema che ricalca sostanzialmente quello definito nel 1981, eliminandone però gli inconvenienti.

3 — La nuova formulazione dell'articolo 49 del regolamento della Camera dei deputati

L'articolo 49 del regolamento della Camera dei deputati, nel testo così come modificato dall'Assemblea il 13 ottobre 1988 (all. 6), prevede come regola generale di votazione lo scrutinio palese; la normalità ed obbligatorietà del voto palese sostituiscono pertanto il criterio della prevalenza.

Subito dopo tale affermazione di principio si entra nel regime delle deroghe: infatti, "Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone". Si tratta di un'espressione nuova per il nostro regolamento, probabilmente mutuata dai presentatori delle varie proposte di modifica dalla formulazione dell'articolo 113 del Senato (all. 7). Da ciò è derivato per la prima volta un problema — come votare

sulle materie concernenti le persone — che non si era mai posto prima alla Camera e neppure al Senato, dove la norma, nonostante il tenore letterale, era stata sempre interpretata nel senso di deliberazioni elettive per proposizione ad organi. L'ambito di applicazione, in assenza di specifiche analisi dei singoli istituti, è stato ritenuto più vasto, tanto che la nostra Assemblea l'ha automaticamente applicata ogni volta che si è trattato di procedere a votazioni relative all'ambito personale, come per esempio nel caso delle proposte di nomina e delle autorizzazioni a procedere. La questione non fu assolutamente affrontata in sede di riforma. Occorre inoltre sottolineare che la prassi precedente al 1988, vigente il criterio della prevalenza dello scrutinio segreto ove richiesto, ha registrato una netta preponderanza dello scrutinio palese; la votazione segreta è stata richiesta soltanto in caso di tensione ([6]).

In seguito alla riforma dell'articolo 49 anche il Senato ha proceduto ad una rilettura dell'articolo 113 del proprio regolamento ed ha modificato la prassi fino ad allora seguita, rendendo segrete le votazioni sulle autorizzazioni a procedere. Senonché, nel 1993, la Giunta per il regolamento della Camera, investita della questione, ha ritenuto che le autorizzazioni a procedere debbano essere votate a scrutinio palese, e di conseguenza anche il Senato, uniformandosi a tale interpretazione, è ritornato alla prassi precedente.

Lo scrutinio segreto, previsto obbligatoriamente soltanto per le votazioni su persone, può inoltre essere richiesto rispetto ad un'ampia serie di materie; si tratta, in particolare, di quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà nonché sui diritti della famiglia e della persona umana sanciti nella Costituzione.

Siamo di fronte, quindi, ad uno dei "paradossi" della riforma cui si è prima accennato. Il voto segreto sembra infatti ottenere un riconoscimento di valore maggiore proprio quando la riforma ne sancisce il teorico abbandono: da passaggio tecnico dell'iter di approvazione finale delle leggi, privo di implicazioni di carattere ideologico, ad opzione particolarmente qualificata dall'importanza e dalla delicatezza delle materie in discussione, tutte a rilevanza costituzionale.

Sempre su richiesta il voto segreto sopravvive poi nelle votazioni sulle modifiche al regolamento e sull'istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta (materie sulle quali non può esser posta la questione di fiducia), nonché sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e delle regioni. Si è già accennato all'anomalia di una situazione dovuta all'errata impostazione, alla formulazione ed al

sistema di votazione del principio emendativo 1-a) (all. 4), che si è concretizzata nell'impossibilità di chiedere lo scrutinio segreto per la votazione di una legge costituzionale concernente organi dello Stato; ciò paradossalmente è invece ammissibile qualora lo stesso progetto di legge abbia la veste di legge ordinaria.

La votazione a scrutinio segreto può essere infine richiesta in materia di leggi elettorali ([7]); la proposta di compromesso di prevedere che almeno uno dei due rami del Parlamento potesse deliberare a scrutinio segreto quando l'altra avesse votato palesemente fu ritenuta improponibile, in quanto venne obiettato che in questo modo si sarebbe interferito sui rapporti tra le due Camere e che tale procedura avrebbe potuto costituire una violazione della reciproca autonomia regolamentare. Attualmente è soltanto la Camera a poter scegliere, in materia elettorale, tra scrutinio palese e segreto.

Tra le tante questioni poste dal comma introduttivo, particolarmente interessante è quella che riguarda il criterio da adottare nel caso della votazione di una legge costituzionale che incida su diritti di libertà. Si è visto al riguardo, pur in assenza di un divieto esplicito per la votazione segreta delle leggi costituzionali, che in Assemblea il principio generale di ammetterla fu respinto; la delicatezza delle materie in discussione e la conseguente specialità del trattamento ad esse riservato indurrebbero però a ritenere che in simili casi il principio derogativo valga a superare la regola generale, facendo concludere per l'ammissibilità dello scrutinio segreto qualora le modifiche incidano nella sostanza della norma costituzionale.

Lo scrutinio segreto non è invece consentito nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie; tale norma, apparentemente ripetitiva — la votazione normale è quella palese e la materia non rientra nelle deroghe — in realtà ha una certa rilevanza, in quanto escludendo radicalmente la possibilità della richiesta di scrutinio segreto elimina ogni dubbio nel caso di intreccio tra le materie — diciamo così — "riservatarie" e gli aspetti economici, soprattutto per il caso delle leggi collegate, che sono provvedimenti compositi.

Per quanto riguarda le commissioni, la scelta di far votare a scrutinio segreto in quella sede soltanto quando si tratti di persone si giustifica con l'osservazione pratica che comunque, qualora intorno all'oggetto in discussione sorgano contrasti nel procedimento legislativo, nel

caso delle sedi referente e redigente resta comunque la facoltà di richiedere lo scrutinio segreto (sulle materie previste al comma 1 dell'articolo 49) in fase di esame in Assemblea, mentre nel caso della sede legislativa è comunque prevista la possibilità di rimessione in Assemblea.

In riferimento alla questione della votazione finale delle leggi, alla Camera effettuata a scrutinio segreto fino al 1988, è stabilito che essa avvenga a scrutinio palese, tranne nei casi previsti dal comma 1, mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi. Sembrerebbe così risolta una volta per tutte una questione che ha storicamente permeato il nostro sistema politico; tuttavia nella pratica si è posto un problema interpretativo sulla votazione finale di un progetto di legge di contenuto non omogeneo. Non potendo adottare un parametro puramente quantitativo, il Presidente della Camera ha optato ([8]) per il criterio informatore del provvedimento: quest'ultimo può essere votato a scrutinio segreto se la sua finalità ispiratrice ricade in una di quelle materie per le quali è attualmente consentito formulare tale richiesta.

Per evitare un'eccessiva dilatazione dei casi rientranti nel comma 1, cioè nelle deroghe all'obbligatorietà dello scrutinio palese, l'articolo 49 opera un'ulteriore restrizione, ribadendo che lo scrutinio segreto può essere richiesto soltanto per le "questioni strettamente attinenti ai casi previsti nel comma 1". In considerazione del possibile carattere composito dell'oggetto in discussione è prevista la possibilità di votazione per parti separate, al fine di consentire lo scrutinio segreto per quel segmento in cui esso può essere richiesto.

La previsione che in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione la decisione spetti al Presidente della Camera, sentita, ove lo ritenga, la Giunta per il regolamento, era contenuta anche nella sintetica proposta iniziale (anche se mancava il riferimento all'apporto della Giunta stessa). Che le questioni di interpretazione del regolamento le dirima il Presidente della Camera è un principio di carattere generale, ma averlo ribadito dimostra come già in sede di riformulazione dell'articolo 49 si presagisse la complessità e la delicatezza delle questioni interpretative che sarebbero potute scaturire. L'intenzione era quella di rafforzare ulteriormente, in caso di controversia, il ruolo decisionale del Presidente della Camera, ma nella prassi la norma non ha dato i risultati auspicati, come è apparso evidente anche in occasione di alcuni problemi interpretativi che si sono presentati finora.

4 — Problemi di coordinamento con altre norme del regolamento: in particolare, con l'articolo 116 del regolamento

Dopo la riforma dell'articolo 49 si è posta tutta una serie di problematiche relative al coordinamento con le altre norme regolamentari. La Giunta per il regolamento ha dato vita così, il 19 ottobre, ad un'ampia discussione in merito alle modifiche strettamente conseguenziali alla nuova formulazione dell'articolo 49, che ha condotto alla modifica del comma 2 dell'articolo 27, dei commi 1 e 2 dell'articolo 51, del comma 1 dell'articolo 91, del comma 3 dell'articolo 96-bis, del comma 1 dell'articolo 106, mentre il comma 3 dell'articolo 55 è stato soppresso (il parere della Giunta è stato confermato dall'Assemblea il 28 febbraio 1990).

La questione concernente la corretta applicazione dell'articolo 116 del regolamento (all. 8) ed il suo coordinamento con l'articolo 49 è forse, tra quelle che si sono presentate a seguito dell'inversione avvenuta nei rapporti tra voto palese e voto segreto, la più rilevante anche per i suoi indubbi riflessi sul piano politico ed ideologico.

Prima della riforma del 1988, a norma del comma 2 dell'articolo 116, se un progetto di legge consisteva in un solo articolo, il Governo poteva porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto "a scrutinio segreto". La legittimità di questa norma è stata molto discussa e si è arrivati addirittura a contestarne la costituzionalità; infatti, come taluno ha detto, "ammettere che sullo stesso oggetto si voti palesemente, quando il governo metta la questione di fiducia, e subito dopo a scrutinio segreto è cosa che ripugna il buon senso. E quando una norma contrasta con la logica elementare deve sorgere con immediatezza il sospetto che essa sia illegittima. Per mio conto non ho dubbi, sono certo che l'art. 116 si pone contro la Costituzione, dalla quale si desume (e ognuno ne intende le ragioni) il principio che la fiducia si accorda o si nega con appello nominale, quindi con voto palese" (9). Una volta votata la fiducia con esito positivo, l'articolo unico si dovrebbe intendere approvato: la successiva votazione a scrutinio segreto "realizza quella situazione procedimentale che con formula sintetica si chiama *bis in idem*; in definitiva, con due votazioni sostanzialmente sullo stesso oggetto e con la possibilità che esse diano esito contraddittorio si pone nel nulla una deliberazione già effettuata, stravolgendo uno dei principi cardine della procedura parlamentare: la preclusione, che risponde invece alla mas-

sima, *ne bis in idem*" (9). Infatti, questa eventualità si è concretamente realizzata: qualche Governo si è dimesso dopo aver ottenuto la fiducia con la votazione nominale essendo stato respinto successivamente a scrutinio segreto l'articolo su cui l'aveva posta.

Subito dopo la riforma del 1988 si provvide al coordinamento dell'articolo 49 con le altre norme del regolamento, come si è già detto, ma tale coordinamento non interessò l'articolo 116. Il problema fu affrontato l'8 febbraio 1989, quando il Presidente della Camera sottopose alla Giunta per il regolamento "alcuni problemi in ordine all'applicazione dell'articolo 116 del regolamento a seguito della modifica del regime delle votazioni" in conseguenza della posizione della questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge (11). Dopo la discussione, "la Giunta prende atto che è conseguenziale alla nuova disciplina delle modalità di votazione la soppressione, al secondo comma dell'articolo 116, delle parole 'a scrutinio segreto'. Ritiene inoltre, a maggioranza, che, allo stato delle norme regolamentari, resti ferma la necessità di una distinta votazione finale sul disegno di legge di conversione dopo l'esito favorevole della votazione dell'articolo unico su cui sia stata posta la questione di fiducia. La Giunta conviene infine unanimemente sull'opportunità di procedere ad un riesame dell'intera disciplina posta dall'articolo 116 e delle procedure di discussione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge".

In sostanza, il coordinamento dell'articolo 116 ha interessato finora soltanto l'ultimo periodo del comma 2, cioè la questione della doppia votazione, risolta non brillantemente: non solo è necessario effettuare due distinte votazioni sullo stesso oggetto — contrastando ciò, come si è detto, con il principio *ne bis in idem* -, ma addirittura esse avvengono di norma con le stesse modalità (tranne che, su richiesta, nei casi previsti dal comma 1 dell'articolo 49).

La mancata modifica del complessivo articolo 116 e, in particolare, del comma 4 ha lasciato irrisolte altre due distinte questioni, che però nella realtà sono venute ad intrecciarsi: si tratta della possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia in primo luogo sulle materie per le quali a norma dell'articolo 49 si può chiedere lo scrutinio segreto e, in secondo luogo, sulla votazione finale dei provvedimenti.

Per il disposto del comma 4 dell'articolo 116, la questione di fiducia non può essere posta "su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio

segreto"; nel regolamento del 1971 tale disposizione valeva ad escludere la possibilità per il Governo di porre la fiducia su tutte le questioni procedurali (ordine dei lavori, formazione dell'ordine del giorno) e sulla votazione finale delle leggi. A seguito della riforma del 1988 il voto finale sulle leggi è palese, eccezion fatta per i casi ove "su richiesta" e non per "prescrizione" si proceda alla votazione a scrutinio segreto. Il problema è pertanto rappresentato dalla capacità o meno di "resistenza", per così dire, della richiesta di voto segreto di fronte alla questione di fiducia posta dall'esecutivo, analogamente a quanto avviene per esplicita previsione nel caso di votazioni riguardanti persone.

In dottrina ([12]) l'accento è stato posto sulla formale indipendenza delle tecniche parlamentari di garanzia dei diritti fondamentali, in relazione ai quali è sempre possibile la richiesta dello scrutinio segreto, rispetto ad una logica di priorità procedimentali che si vorrebbero ricondotte al rapporto di fiducia e quindi alla "questione di governo". In altri termini, la questione sostanziale prevarrebbe sull'aspetto formale e procedurale, superando in definitiva il dato testuale dell'articolo 116.

È proprio al tenore letterale di tale norma che si riferisce invece chi sostiene che la fiducia non possa essere posta soltanto su quegli argomenti per i quali è prescritto lo scrutinio segreto, e quindi nel caso di votazioni riguardanti le persone. Di fondamentale importanza il dibattito svoltosi al riguardo nella seduta del 24 gennaio 1990, durante il quale il Presidente della Camera affrontò per la prima volta la delicata questione (l'argomento in discussione era il sistema elettorale di province e comuni). Nel corso della seduta del giorno precedente il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'articolo 4 del relativo disegno di legge, nonostante le opposizioni avessero obiettato che ciò fosse improponibile, trattandosi di materia elettorale, cioè di uno di quegli argomenti sui quali, a richiesta, si può ancora votare a scrutinio segreto.

In particolare, l'onorevole Violante (gruppo comunista) argomentò tale inammissibilità sostenendo una duplice tesi, di carattere sistematico l'una ed essenzialmente politico l'altra. Sotto il primo profilo egli si richiamò alla circostanza che il concetto di voto segreto prescritto assumeva prima del 1988 un chiaro senso, collegandosi in sostanza alla votazione finale dei provvedimenti. Ebbene, tale espressione, coerentemente con il principio dell'economia dei mezzi giuridici che soprassiede all'interpretazione della norma, doveva avere per l'onorevole Violante ancora una propria valenza, altrimenti sarebbe stata rimossa;

e tale nuovo significato andrebbe ricercato nell'immodificata formulazione dell'articolo 116, con il risultato che da un carattere di prescrizione automatica del voto segreto si sarebbe passati ad una prescrizione su richiesta, che ugualmente però renderebbe improponibile la questione di fiducia nelle materie per così dire "riservate". Il rilievo più propriamente politico dell'onorevole Violante partiva poi dalla constatazione che ammettere la questione di fiducia anche nel ristretto ambito delle materie in relazione alle quali si era voluta riconoscere, tutelandola, una certa area di libertà di coscienza, avrebbe significato alterare la *ratio* stessa del principio della riserva del voto segreto, rendendola di fatto sopprimibile da parte dell'esecutivo.

Sostanzialmente conforme la posizione dell'onorevole Pazzaglia (gruppo MSI-destra nazionale), che rivendicava anch'egli quell'area di libertà di espressione del voto messa in pericolo da un'interpretazione letterale dell'articolo 116, ponendo l'accento sull'illogicità della conseguenza che vorrebbe rendere mai possibile di fatto la votazione segreta (tranne per votazioni su persone) nel caso in cui il Governo decidesse di porre la questione di fiducia.

Argomentazioni diametralmente opposte quelle sostenute dagli esponenti della maggioranza, naturalmente schierati per l'ammissibilità della questione di fiducia e quindi, in sostanza, per la prevalenza della votazione palese. Per l'onorevole Gitti (gruppo democratico cristiano), la riforma del 1988 non ha comportato alcuna modifica alla situazione regolamentare precedente: la posizione della questione di fiducia prevaleva sulla richiesta di scrutinio segreto in tutti i casi in cui per espresso dettato normativo essa non era esclusa. L'onorevole Cardetti (gruppo socialista), dopo aver rilevato che sarebbe stato più opportuno procedere, dopo la riforma, al coordinamento anche con l'articolo 116 — coordinamento che probabilmente avrebbe portato all'eliminazione delle parole "o per scrutinio segreto" — ricorda che prima del 1988 in materia elettorale, o comunque in una delle materie "riservate", si poteva chiedere il voto segreto, ma che esso cedeva poi di fronte all'eventuale posizione della fiducia da parte del Governo; non si comprende quindi per quale ragione, dopo una riforma che ha stabilito la normalità del voto palese e che ha reso eccezionale il ricorso allo scrutinio segreto, si dovrebbe avere un ambito di applicazione della questione di fiducia più limitato.

Allineato alle tesi sostenute dagli altri esponenti dell'opposizione fu l'intervento dell'onorevole Rutelli (gruppo misto), il quale drammatiz-

zando le conseguenze che avrebbe comportato l'esclusione della possibilità di procedere allo scrutinio segreto in quel caso, ne trasse la conclusione che l'esecutivo avrebbe potuto vanificare di fatto la *ratio* della riforma in ordine alle materie "riservatarie"; tale enfatizzazione comporterà, come si vedrà in seguito, un'importante replica da parte del Presidente e l'affermazione del principio in base al quale il Governo non potrebbe comunque porre la questione di fiducia sull'intero provvedimento concernente la materia elettorale.

Il Presidente della Camera Iotti, premesso che comunque l'articolo in discussione non contemplava direttamente la materia elettorale, ritenne ugualmente di doversi pronunciare in ordine alla questione della legittimità della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, dando vita così ad un primo, autorevole precedente. L'onorevole Iotti non condivise l'impostazione data al problema dalle opposizioni in ordine alla presunta inammissibilità della richiesta del voto di fiducia, e ciò in considerazione del fatto che la Camera, con la riforma del 1988, si era limitata a modificare il regime normale delle votazioni e non anche quello del rapporto di fiducia con l'esecutivo. L'impostazione peraltro era quella condivisa anche dalla Giunta per il regolamento che, convocata nell'ottobre 1988 per indicare le modifiche connesse alla revisione dell'articolo 49, non aveva ritenuto di comprendervi la disciplina della questione di fiducia. Argomentazioni fondate dunque sull'osservazione del dato testuale e sulla ricostruzione storica dell'effettività delle intenzioni, cui venne fatta seguire da parte del Presidente l'enunciazione di un corollario altrettanto importante quanto discusso, fondato sul riconoscimento di una prassi: non avendo mai potuto il Governo porre alla Camera — diversamente da quanto avviene da sempre al Senato — la questione di fiducia sulla votazione finale delle leggi, il Presidente Iotti replicò alle osservazioni dell'onorevole Rutelli che, qualora il Governo avesse inteso chiedere la fiducia sulla legge elettorale nel suo complesso, la stessa formulazione del comma 4 dell'articolo 116 non lo avrebbe consentito.

Le indicazioni testé riportate introducono l'altra problematica sollevata dalla riforma del 1988, quella della possibilità di porre la questione di fiducia sulla votazione finale di un provvedimento. Il combinato disposto degli articoli 91 e 116 del regolamento escludeva prima del 1988 tale possibilità, stante l'obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale delle leggi; attualmente tale divieto non sussiste più. Anche il Presidente Iotti pervenne a tale conclusione, affermando

che il Governo non può chiedere la fiducia in fase di votazione finale, basandosi però su presupposti diversi; nella già ricordata seduta del 24 gennaio 1990 prese posizione in questa materia e successivamente, il 31 luglio 1990 in sede di Giunta per il regolamento ([13]), ribadì, "alla luce di una prassi ininterrottamente seguita dal Governo alla Camera, che non possono non sorgere perplessità sulla possibilità di porre la questione di fiducia sul complesso di un provvedimento, il che costituirebbe un salto qualitativo nella procedura della Camera, che non avviene da molti decenni". Il ragionamento ha suscitato molte perplessità, anche perché tale cosiddetta consuetudine sarebbe stata osservata dal Governo esclusivamente presso la Camera e non anche al Senato, ove al contrario l'esecutivo ha fatto ricorso a tale strumento in caso di votazione finale. Probabilmente ha ragione chi individua il motivo di tale impostazione nella duplice esperienza dell'onorevole Iotti: per un verso, la sua qualità di Presidente imparziale di un ramo del Parlamento le ha imposto di superare le obiezioni provenienti dalle opposizioni in ordine alla prevalenza della richiesta di scrutinio segreto sulla questione di fiducia, per l'altro però la lunga esperienza di parlamentare l'ha indotta a mantenere una piccola barriera che resista alla posizione della questione di fiducia, peraltro liberamente apponibile su tutti gli articoli ed emendamenti, privilegiando e tutelando così il principio della centralità del Parlamento.

5 — *Considerazioni conclusive*

A giudizio di molti, una delle cause del profondo scollamento tra politica e società nel nostro paese era riconducibile al sistema di voto basato, a differenza che nelle maggiori democrazie occidentali, sullo scrutinio segreto. L'impossibilità per l'elettorato di essere al corrente dell'azione svolta dai propri rappresentanti, la facilità con la quale era consentito a *lobbies* trasversali ai partiti ed alle maggioranze da essi espresse, portatrici il più delle volte di interessi settoriali e corporativistici, di agire concretamente nelle aule parlamentari, l'instabilità infine del Governo, esposto all'azione dei franchi tiratori, sono distorsioni attribuite al sistema di voto incentrato sullo scrutinio segreto.

La riforma regolamentare del 1988, "voluta fermamente dalla maggioranza, ha rischiato tuttavia di essere nullificata sia per le procedure con le quali si è realizzata, sia per l'esiguità della maggioranza (7

voti) che alla Camera l'ha approvata, sia perché il risultato del voto, esasperando la polemica politica, e creando una grande tensione tra maggioranza ed opposizione, ha bloccato completamente, almeno finora, il quadro complessivo della revisione del regolamento parlamentare che avrebbe dovuto, subito dopo, affrontare argomenti altrettanto se non più importanti" ([14]).

In tale contesto la questione di fiducia ha assunto un ruolo centrale, venendo ad assumere nel tempo, da strumento di rafforzamento e di tutela dell'indirizzo politico dell'esecutivo, altri significati e funzioni: antiostruzionistica (la cosiddetta "fiducia tecnica"), di barriera contro il fenomeno dei franchi tiratori, di difesa della maggioranza faticosamente ottenuta, attraverso accordi di coalizione, su taluni progetti di legge.

Si può dire che "L'adozione del voto palese in Parlamento non è stata accompagnata, né seguita, da quella straordinaria rivoluzione nelle regole e nei costumi istituzionali che era stata preconizzata da molti dei suoi più accesi sostenitori" ([15]). La ricerca condotta nel 1990 dal gruppo comunista alla Camera sembra confermare tale impressione in ordine ai risultati delle modificazioni regolamentari del 1988: una notevole riduzione della partecipazione dei deputati ai lavori dell'Assemblea e la flessione dell'attività legislativa, sotto l'aspetto sia della produttività sia della qualità, sono i dati più evidenti. Essi vanno ricondotti principalmente al fatto che la maggioranza ha allentato in qualche modo la propria presenza in aula, non sentendosi più in pericolo ad ogni votazione, e che l'opposizione ha ridotto la propria tensione partecipativa, essendole venuto meno uno degli strumenti chiave per mettere in crisi l'esecutivo. Ridotta partecipazione, quindi, ai lavori dell'Assemblea e conseguente proliferare di provvedimenti legislativi a carattere settoriale e localistico sono le indirette conseguenze, certamente imprevedibili, di quella sia pur parziale riforma; ciò senza che il Governo abbia potuto, per contro, beneficiare di una maggiore stabilità politica e di un'aumentata capacità di portare a compimento il proprio programma ([16]).

Tali elementi non devono comunque indurre ad una valutazione completamente negativa e critica della riforma regolamentare, consigliando semmai una rilettura dei suoi presupposti e del complessivo portato istituzionale; tale riforma avrebbe dovuto favorire, nelle intenzioni di molti, la soluzione di tutta una serie di problematiche che da sempre affliggono il funzionamento delle Camere e, più in generale, la

forma di governo parlamentare italiana. Alla luce dei fatti il progetto si è rivelato forse troppo ambizioso, anche per la mancanza di coordinamento nell'ambito di un processo di riforme istituzionali di più ampio respiro; la riforma va quindi "interpretata come un segnale importante e un'inversione di tendenza che, lungi dal costituire la panacea istituzionale ai guasti della forma di governo italiana, può contribuire, in un contesto di ripensamento complessivo delle forme della rappresentanza politica (sistema elettorale, partiti, gruppi parlamentari) e del sistema parlamentare vigente (bicameralismo) in una società post-industriale di tipo avanzato, a creare le condizioni per uno sblocco del sistema politico-costituzionale ed a ricondurlo nell'alveo delle forme compiute di democrazia rappresentativa" ([17]).

Il recente varo del nuovo sistema elettorale ([18]) e le altre delicate questioni attualmente in discussione in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituiscono pertanto il proseguimento dell'inversione di tendenza che ha preso avvio con la revisione dell'articolo 49. Solo quando tale processo si sarà compiuto nella sua interezza sarà possibile valutarne appieno i risultati, verificando il contributo che la riforma regolamentare del 1988 ha fornito alla soluzione dei problemi che ostacolano la nostra democrazia.

Note

(1) ROSSI P., «Sul voto segreto», in *Parlamento*, agosto-ottobre 1980.

(2) VIOLANTE L., «La politica dell'alternativa dopo il 'voto palese'», in *Critica marxista.*

(3) La Costituzione francese del 1795 prevedeva lo scrutinio segreto insieme alla votazione per alzata e seduta in caso di dubbio e quella immediatamente successiva, del 1799, ne estendeva l'obbligo per tutte le espressioni di voto.

(4) La Consulta nazionale optò, in via generale, per la prevalenza dell'appello nominale, mentre il voto segreto aveva prevalenza solo sulla domanda di votazione per divisione in Assemblea.

(5) Per un esame particolareggiato dell'andamento del dibattito parlamentare sulla riforma del voto segreto alla Camera si veda FIORUCCI G., «Camera dei Deputati: il nodo del voto segreto», in *Quaderni costituzionali*, 1989, n. 1.

(6) Nell'VIII legislatura, su un totale di 103 votazioni su autorizzazioni a procedere, 95 furono effettuate a scrutinio palese e soltanto 8 a scrutinio segreto; nella IX legislatura, su 216 votazioni, 188 furono palesi e soltanto 28 segrete.

(7) In materia è stata presentata il 26 maggio 1993 una proposta di modificazione al regolamento d'iniziativa dei deputati Barbera, Bassanini, Alfredo Galasso, Lavaggi, Maroni, Raffaelli, Rognoni e Rutelli, tendente a sopprimere, alla fine del comma 1 dell'articolo 49, dopo la parola «regioni» le parole: «nonché sulle leggi elettorali».

(8) Era in discussione il disegno di legge sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato: il Presidente in quel caso, trattandosi di un'attuazione dell'articolo 21 della Costituzione, ammise la richiesta di scrutinio segreto.

(9) BONIFACIO F. P., «Il voto segreto nelle assemblee parlamentari», in *Parlamento*, agosto-ottobre 1980.

(10) TANDA A. P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1987.

(11) Si trattava del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 1988, n. 522, recante disposizioni urgenti in materia di politica energetica.

(12) MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 1991.

(13) La Giunta per il regolamento era stata convocata sulla richiesta di scrutinio segreto nella votazione finale del disegno di legge sul sistema radiotelevisivo.

(14) LONGI V., «Il voto segreto: prima e dopo l'abolizione», in *Rassegna parlamentare.*

(15) VIOLANTE L., *op. cit.*

(16) Dopo l'approvazione della riforma del voto segreto si è registrato un notevole aumento dei casi di mancanza del numero legale, un incremento delle leggi approvate in Commissione e di quelle di ratifica di trattati internazionali e si è avuta la crisi di governo (ministero De Mita) più lunga e difficile nella storia costituzionale della nostra Repubblica.

(17) MOSCHELLA G., *La riforma del voto segreto*, Torino, 1992.

(18) Il 4 agosto 1993 sono state approvate le leggi n. 276 ("Norme per l'elezione del Senato della Repubblica") e n. 277 ("Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati").

Allegato 1

CAMERA DEI DEPUTATI

REGOLAMENTO DELLA CAMERA

Art. 49 (*)

1. Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese o a scrutinio segreto.
2. Nello scrutinio palese i voti sono espressi per alzata di mano, per divisione nell'Aula o per votazione nominale.
3. Nello scrutinio segreto i voti sono espressi deponendo nelle urne pallina bianca o pallina nera, ovvero, se si tratta di elezioni, apposita scheda.
4. Nello scrutinio palese e nello scrutinio segreto i voti possono essere altresì espressi mediante procedimenti elettronici.
5. Quando si deve procedere a votazione mediante procedimento elettronico, il Presidente ne dà preavviso con almeno venti minuti di anticipo. Nei casi previsti nei commi 1 e 4 dell'articolo 53 il preavviso è ridotto a cinque minuti. Il preavviso non è ripetuto quando nel corso della stessa seduta si effettuino altre votazioni mediante procedimento elettronico.

(*) Testo vigente prima delle modificazioni apportate al comma 1 nella seduta del 13 ottobre 1988

Allegato 2

CAMERA DEI DEPUTATI DOC. II, N. 16
PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO
(Articolo 49)
Presentata dalla Giunta
per il regolamento

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, IOTTI, Presidente, e dai deputati BASSANINI, CERUTTI, DEL PENNINO, FERRARA, FILIPPINI ROSA, LABRIOLA, LO PORTO, MARTINAZZOLI, MINUCCI, USELLINI, nonché dal deputato CIAFFI, relatore

Presentata alla Presidenza della Camera
il 23 settembre 1988

TESTO PROPOSTO

Il comma 1 dell'articolo 49 è sostituito dal seguente:

"1. Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti persone o attinenti a diritti di libertà costituzionalmente garantiti di cui alla Parte I, Titolo I della Costituzione".

Dopo il comma 1 dell'articolo 49 è aggiunto il seguente comma 1-bis:

"1-bis. In caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, in relazione ai diritti di libertà costituzionalmente garantiti di cui al comma precedente, decide il Presidente della Camera".

Allegato 3

CAMERA DEI DEPUTATI DOC. II, N. 16
PRINCIPI RIASSUNTIVI DELLE PROPOSTE DI MODIFICA PRESENTATE AL TESTO DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO.
N. 1

Seduta del 5 ottobre 1988

1. Scrutinio palese nelle votazioni che concernono la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate, nonché le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie (Proposte nn. 1, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47).

2. Ampliamento dei casi di applicazione dello scrutinio segreto:

2-a) alle votazioni su leggi di revisione costituzionale, su leggi costituzionali, sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge e su altre categorie di leggi;

2-b) alle votazioni attinenti ad altri principi e diritti costituzionali;

2-c) alle votazioni su leggi elettorali e relative all'ordinamento costituzionale;

2-d) a seguito di accordi unanimi nella Conferenza dei Presidenti dei gruppi;

2-e) alle votazioni concernenti modifiche al Regolamento della Camera e istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta;

2-f) ad ogni altra deliberazione, fatti salvi comunque i casi di cui al punto 1. (Proposte nn. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47 e 48).

3. Obbligo di scrutinio palese nelle votazioni in Commissione, fatte salve le votazioni riguardanti persone (Proposte nn. 31, 34, 35, 46 e 47).

4. Lo scrutinio segreto, nei casi previsti, è effettuato su richiesta, fatte salve le votazioni riguardanti persone. Modificazione dei relativi quorum (Proposte nn. 31, 32, 33, 34, 35, 37, 45, 46 e 48).

5. Soppressione, nella votazione finale delle leggi, dell'obbligo di scrutinio segreto e adozione di modalità che comportino comunque la verifica del numero legale (Proposte nn. 14 e 45).

6. Applicazione dello scrutinio segreto solo alle questioni strettamente attinenti ai casi previsti, con facoltà di separare le votazioni in relazione al carattere composito dell'oggetto e previsione di forme di consultazione per l'esercizio del potere presidenziale di cui al comma 1-bis dell'articolo 49 (Proposte nn. 6, 37, 44 e 45).

Allegato 4

CAMERA DEI DEPUTATI DOC. II, N. 16
PRINCIPI RIASSUNTIVI DELLE PROPOSTE DI MODIFICA PRESENTATE AL TESTO DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO N. 2

Seduta del 7 ottobre 1988

1. Ampliamento dei casi di applicazione dello scrutinio segreto:

1-a) alle votazioni su leggi di revisione costituzionale, su leggi costituzionali, sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge e su altre categorie di leggi;
1-b) alle votazioni attinenti ad altri principi e diritti costituzionali;

1-c) alle votazioni su leggi elettorali e relative all'ordinamento costituzionale;

1-d) a seguito di accordi unanimi nella Conferenza dei Presidenti dei gruppi;

1-e) alle votazioni concernenti modifiche al Regolamento della Camera e istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta;

1-f) ad ogni altra deliberazione, fatte salve le votazioni che concernono la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate nonché le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie. (Proposte nn. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47 e 48).

2. Scrutinio palese nelle votazioni che concernono la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate, nonché le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie (Proposte nn. 1, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47).

3. Obbligo di scrutinio palese nelle votazioni in Commissione, fatte salve le votazioni riguardanti persone (Proposte nn. 31, 34, 35, 46 e 47).

4. Lo scrutinio segreto, nei casi previsti, è effettuato su richiesta, fatte salve le votazioni riguardanti persone. Modificazione dei relativi quorum (Proposte nn. 31, 32, 33, 34, 35, 37, 45, 46 e 48).

5. Soppressione, nella votazione finale delle leggi, dell'obbligo di scrutinio segreto e adozione di modalità che comportino comunque la verifica del numero legale (Proposte nn. 14 e 45).

6. Applicazione dello scrutinio segreto solo alle questioni strettamente attinenti ai casi previsti, con facoltà di separare le votazioni in relazione al carattere composito dell'oggetto e previsione di forme di consultazione per l'esercizio del potere presidenziale di cui al comma 1-bis dell'articolo 49 (Proposte nn. 6, 37, 44 e 45).

Allegato 5

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II, n. 16

Nuova formulazione del testo della proposta della Giunta per il Regolamento di modificazione dell'articolo 49

Seduta del 12 ottobre 1988

Il primo comma dell'articolo 49 è sostituito dai seguenti:

"1. Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma 2, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma 2, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali.

1-bis. Non è consentito lo scrutinio segreto nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate, previste dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie.

1-ter. Nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone.

1-quater. La votazione finale delle leggi avviene a scrutinio palese, salvo i casi previsti dal comma 1, mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi.

1-quinquies. Lo scrutinio segreto può essere richiesto solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi previsti nel comma 1. In relazione al carattere composito dell'oggetto, può essere richiesta la votazione separata della parte da votare a scrutinio segreto.

1-sexies. In caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto, decide il Presidente della Camera, sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il Regolamento".

La presente modifica al Regolamento ha effetto dal giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Allegato 6

CAMERA DEI DEPUTATI

Capo X
DELLE VOTAZIONI

Art. 49 (*)

1. Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma 2, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma 2, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali.

1-bis. Non è consentito lo scrutinio segreto nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate, previste dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie.

1-ter. Nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone.

1-quater. La votazione finale delle leggi avviene a scrutinio palese, salvo i casi previsti dal comma 1, mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi.

1-quinquies. Lo scrutinio segreto può essere richiesto solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi previsti nel comma 1. In relazione al carattere composito dell'oggetto, può essere richiesta la votazione separata della parte da votare a scrutinio segreto.

1-sexies. In caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto, decide il Presidente della Camera, sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il Regolamento.

2. Nello scrutinio palese i voti sono espressi per alzata di mano, per divisione nell'Aula o per votazione nominale.

3. Nello scrutinio segreto i voti sono espressi deponendo nelle urne pallina bianca o pallina nera, ovvero, se si tratta di elezioni, apposita scheda.

4. Nello scrutinio palese e nello scrutinio segreto i voti possono essere altresì espressi mediante procedimenti elettronici.

5. Quando si deve procedere a votazione mediante procedimento elettronico, il Presidente ne dà preavviso con almeno venti minuti di anticipo. Nei casi previsti nei commi 1 e 4 dell'articolo 53 il preavviso è ridotto a cinque minuti. Il preavviso non è ripetuto quando nel corso della stessa seduta si effettuino altre votazioni mediante procedimento elettronico.

(*) Articolo modificato dall'Assemblea il 13 ottobre 1988.

Allegato 7

SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 113 (*)

Modi di votazione.

1. I voti in Assemblea sono espressi per alzata di mano, per votazione nominale, o a scrutinio segreto. Le votazioni nominali sono effettuate con scrutinio simultaneo o con appello.

2. L'Assemblea vota normalmente per alzata di mano, a meno che quindici Senatori chiedano la votazione nominale e, per i casi consentiti dai commi 4 e 7, venti chiedano quella a scrutinio segreto. La relativa richiesta, anche verbale, dev'essere presentata dopo la chiusura della discussione e prima che il Presidente abbia invitato il Senato a votare. Se il numero dei richiedenti presenti nell'Aula al momento dell'indizione della votazione è inferiore a quindici per la votazione nominale o a venti per quella a scrutinio segreto, la richiesta si intende ritirata. I Senatori richiedenti sono considerati presenti, agli effetti del numero legale, ancorché non partecipino alla votazione.

3. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone e le elezioni mediante schede.

4. A richiesta del prescritto numero di Senatori, sono inoltre effettuate a scrutinio segreto le deliberazioni relative alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione; le deliberazioni che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32, secondo comma, della Costituzione; le deliberazioni che concernono le modificazioni al Regolamento del Senato.

5. Laddove venga sollevato incidente in ordine alla riferibilità della votazione alle fattispecie indicate nel precedente comma 4, la questione è risolta dal Presidente sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento.

6. In nessun caso è consentita la votazione a scrutinio segreto allorché il Senato sia chiamato a deliberare sui disegni di legge finanziaria o di approvazione di bilanci e di consuntivi, su disposizioni e relativi emendamenti in materia tributaria o contributiva, nonché su disposizioni di qualunque dise-

gno di legge e relativi emendamenti che comportino aumenti di spesa o diminuzioni di entrate, indichino i mezzi con cui farvi fronte, o comunque approvino appostazioni di bilancio. Nel caso in cui tali disposizioni siano comprese in articoli o emendamenti attinenti alle materie di cui al precedente comma 4, esse sono sottoposte a votazione separata a scrutinio palese.

7. Le votazioni finali sui disegni di legge avvengono, di regola, a scrutinio palese, a meno che, trattando tali disegni di legge prevalentemente le materie di cui al precedente comma 4, non sia avanzata richiesta di votazione a scrutinio segreto. Sulla prevalenza decide il Presidente sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento.

(*) Articolo modificato dal Senato il 24 e il 30 novembre 1988.

Allegato 8

CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 116

1. Se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento.

2. Se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Se il voto della Camera è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Nello stesso modo si procede se sia posta la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto (*).

3. Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i Gruppi. Hanno facoltà di fare dichiarazione di voto un deputato per Gruppo nonché i deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri Gruppi.

4. La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti

personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.

(*) Comma così modificato per coordinamento con la nuova formulazione dell'articolo 49, a seguito del parere della Giunta per il Regolamento dell'8 febbraio 1989, confermato dall'Assemblea nella seduta del 28 febbraio 1990.

Giulia Iocca

La Conferenza dei presidenti di commissione ed il suo ruolo nella programmazione dei lavori parlamentari

1 — La programmazione dei lavori parlamentari; 2 — La programmazione in commissione; 3 — La Conferenza dei presidenti di commissione; 4 — Le conferenze dei presidenti di commissione nella X e nella XI legislatura; 5 — Gli interventi dei presidenti di commissione alle conferenze dei presidenti di gruppo; 6 — Osservazioni sulle problematiche sollevate in sede di conferenza dei presidenti di commissione; 7 — Considerazioni finali.

1 — *La programmazione dei lavori parlamentari.*

Scopo della programmazione dei lavori parlamentari è favorire la cooperazione fra Camere e Governo, ovvero il cosiddetto "coordinamento funzionale" fra gli organi costituzionali legati dal vincolo di fiducia, per garantire alla legislazione che attua il programma di Governo tempi certi che devono fondersi con quelli destinati all'espletamento di tutte le altre funzioni del Parlamento, nonché per raccordare i due centri di legislazione presenti nel Parlamento italiano (Assemblee e commissioni). In ordinamenti diversi dal nostro tali finalità vengono perseguite mediante strumenti più tipicamente maggioritari; ma l'esigenza, caratteristica dell'ordinamento italiano, di coordinare il lavoro legislativo delle Assemblee con quello delle commissioni trova soddisfazione attraverso gli organi preposti alla programmazione dei lavori delle Camere ([1]).

Storicamente l'esigenza di programmare l'andamento dei lavori parlamentari fu sentita già prima della riforma regolamentare del 1971 che, attraverso l'istituzione della Conferenza dei presidenti di gruppo ([2]), ha sancito il principio della programmazione dei lavori.

Nel primo regolamento della Camera non si faceva riferimento né all'organizzazione dei lavori né alla formazione dell'ordine del giorno, poiché sulla base dell'articolo 46 il Presidente apriva e chiudeva le sedute, annunziava l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno, che era affisso nella sala ([3]). Solo nel 1950, sotto la spinta della realtà

di un Parlamento organizzato in gruppi, in cui l'attività delle commissioni permanenti era andata continuamente crescendo di importanza, fu introdotto l'articolo 13-*bis* (4) a norma del quale il Presidente convocava l'Ufficio di Presidenza, i presidenti delle commissioni permanenti ed i presidenti dei gruppi parlamentari per esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea. Non si trattava quindi di un organo a struttura ed attività continuativa ma di uno strumento per la collaborazione dei gruppi politici al buon andamento dei lavori parlamentari affidato al Presidente della Camera.

Fino alla riforma del 1971 non si parlava né di programma né di calendario e le riunioni informali sotto la direzione del Presidente della Camera davano vita ad un dibattito sui lavori nel corso del quale venivano indicati gli argomenti da esaminare. Era quasi una "stanza di compensazione" creata allo scopo di contemperare le varie esigenze e determinare nel modo migliore possibile i lavori della Camera, nel senso che si aveva una pronunzia dell'Assemblea su alcune linee di tendenza relative a quelli che avrebbero dovuto essere i lavori della Camera nelle successive sedute, senza che ciò infirmasse in alcun modo il principio secondo cui la Camera decideva giorno per giorno l'ordine del giorno della seduta successiva. Conseguentemente il Presidente assumeva l'impegno di inserire all'ordine del giorno di una determinata seduta certi argomenti, salvo opposizione o diversa decisione della Camera al riguardo.

Il fatto che fino al 1971 il regolamento non fissasse procedure vincolanti per l'organizzazione dei lavori e soprattutto non prevedesse disposizioni tendenti a coordinare l'attività dell'Assemblea con quella delle commissioni ha dato vita nei fatti ad una "programmazione di maggioranza" priva di pubblicità e di formalità procedurale, fatta eccezione delle opportune consultazioni.

La riforma del 1971, cui si giunse per la necessità sia di formalizzare e dare adeguata pubblicità alle procedure sia di garantire una sempre più incisiva partecipazione di tutti i gruppi politici alla formazione dell'ordine dei lavori, ha meglio codificato l'organismo della Conferenza dei presidenti di gruppo introducendo il principio della programmazione dei lavori (5), principio che fino alle modifiche regolamentari del 1981 è rimasto sulla carta poiché pochissimi sono stati i programmi elaborati ai sensi degli articoli 23 e successivi del regolamento.

Furono fatti vari tentativi di programmazione ma si scivolò subito nei cosiddetti "programmi calendario" che non consistevano in

un'indicazione degli argomenti da esaminare in un determinato arco di tempo sulla base dell'approvazione di uno strumento esecutivo del programma, bensì in un "calendarietto" — riferito in genere ad una sola settimana — che surrogava il programma che non si era riusciti ad approvare. Il meccanismo sin qui descritto era di fatto fondato sul *fair play* perché non vi erano né un vero e proprio programma né un calendario approvati ai sensi degli articoli 23 e 24 del regolamento. Tale "programma calendario" veniva comunicato e trasmesso semplicemente ai gruppi; non essendo stata seguita la procedura di rito, esso non poteva essere considerato vincolante, pertanto chiunque poteva, al termine della seduta, opporsi ai sensi del comma 1 dell'articolo 26.

La funzione attribuita dalla riforma del 1971 alla Conferenza dei presidenti di gruppo in merito alla programmazione dei lavori era configurata, dal punto di vista procedurale, come una proposta sottoposta all'Assemblea la quale restava sempre libera di approvarla, emendarla o respingerla nello spirito dell'antica prassi parlamentare secondo la quale la Camera "è sempre padrona del suo ordine del giorno".

La tanto auspicata programmazione voluta dal regolamento del 1971 non diede i risultati sperati per vari motivi: da una parte il Governo di fatto bloccava il sistema facendo ampio ricorso alla legislazione d'emergenza; dall'altra le nuove formazioni politiche entrate in Parlamento a partire dalla metà degli anni settanta rivendicavano una programmazione basata su principi diversi dal passato e legata al principio dell'unanimità: era così sufficiente l'opposizione di un piccolo gruppo per bloccarla. La riforma del 1971 ha tuttavia rappresentato un passaggio fondamentale nell'evoluzione del concetto di organizzazione dei lavori parlamentari poiché ha fissato tre principi recepiti dalla successiva riforma del 1981: la necessità di realizzare un quadro operativo di medio periodo attraverso una procedura formalizzata e pubblica; la partecipazione alla sua predisposizione di tutte le forze politiche rappresentate; infine la garanzia, diretta o indiretta, del recepimento delle esigenze manifestate dalle forze di opposizione (6).

In particolare, il regolamento del 1981 ha attribuito alla Conferenza dei presidenti di gruppo un rilievo maggiore rispetto a quello previsto dalle precedenti norme regolamentari, ferma restando comunque la regola dell'unanimità temperata da un'alternativa per così dire "presidenzialista", in quanto il Presidente della Camera, in caso di mancato accordo, predisponeva uno schema di programma sulla base degli orientamenti prevalenti e delle altre proposte risultate in mino-

ranza. Si trattava comunque di un programma non vincolante in quanto era prevista, all'atto della comunicazione, la possibilità di opporsi.

Con la recente modifica dell'articolo 23 del marzo 1990 il "principio dell'unanimità" non è stato abbandonato in quanto per i gruppi di minoranza costituisce garanzia che nell'arco temporale di due o tre mesi verranno posti in discussione anche argomenti di cui si fanno sostenitori ([7]). Contemporaneamente sono stati affidati ulteriori poteri al Presidente della Camera il quale, nell'ipotesi in cui in sede di Conferenza dei capigruppo non si raggiunga un accordo unanime, redige (tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo le proposte prevalenti, comprese quelle risultate in minoranza in rapporto alla consistenza dei gruppi consenzienti) un programma trimestrale che, divenendo impegnativo dopo la comunicazione, non può essere posto in discussione. Sulla comunicazione sono consentiti, a norma del quarto comma di tale articolo, brevi interventi "per svolgere osservazioni che potranno essere prese in considerazione ai fini della formazione del successivo programma". La frase secondo la quale l'Assemblea è padrona del proprio ordine del giorno oggi non sembra essere più vera.

2 — *La programmazione in commissione*

Prima dell'introduzione del metodo della programmazione, i presidenti delle commissioni parlamentari erano veri e propri arbitri delle attività legislative della propria commissione, fatto questo che rendeva ancora più agevole l'elaborazione in commissione di compromessi legislativi nonché la produzione di microlegislazione settoriale ([8]). Con il mutare della situazione politica e in ossequio all'esigenza di legiferare in modo più organico e non settoriale, tale situazione di fatto ha perso concretezza a favore di un maggiore raccordo non solo fra le singole commissioni ma anche fra queste e l'Assemblea.

L'organo di programmazione in commissione non è la Conferenza dei presidenti di gruppo bensì l'ufficio di presidenza (composto, oltre che dal presidente della commissione, dai due vicepresidenti e dai due segretari) allargato ai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in commissione al quale interviene anche un rappresentante del Governo. È

questo un organo collegiale che, nonostante il nome, rispecchia in commissione la Conferenza dei presidenti di gruppo più che l'Ufficio di Presidenza della Camera e riproduce la dialettica con il Governo. Nel suo ambito il presidente della commissione è tenuto ad osservare vincoli di natura organizzativa e di contenuto poiché, in base all'articolo 25, predispone, secondo "modalità e procedure previste dagli articoli 23 e 24", programma e calendario in modo da assicurare, da una parte, l'esame dei progetti di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dell'Assemblea e, dall'altra, il rispetto dei tempi fissati.

Ciò significa che il programma ed il calendario assunti in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo incidono sia sui lavori delle commissioni — che sono vincolate ad esaurire innanzitutto le fasi istruttorie dei provvedimenti loro assegnati — sia su quelli dell'Assemblea (9). Da qui la sempre più avvertita necessità di coordinare l'attività delle commissioni con quella dell'Assemblea, tanto più che la programmazione deve tener conto dell'esistenza di numerosi organi competenti a deliberare legislativamente.

Occorre ricordare che l'articolo 25, comma 3, attribuisce al Presidente della Camera il potere di invitare i presidenti delle commissioni a iscrivere all'ordine del giorno uno o più argomenti in conformità ai criteri stabiliti nel programma o nel calendario della Camera, ovvero di convocare quando lo ritenga necessario "una o più Commissioni, fissandone l'ordine del giorno". Si tratta comunque di disposizioni non vincolanti perché le commissioni possono muoversi diversamente per quanto riguarda l'attività in sede legislativa. Ciò non sminuisce comunque il superiore potere organizzatorio del Presidente della Camera che gli deriva dal quinto comma dell'articolo 30: "Salvo autorizzazione espressa del Presidente della Camera, le Commissioni non possono riunirsi nelle stesse ore nelle quali vi è seduta dell'Assemblea. In relazione alle esigenze dei lavori di questa, il Presidente della Camera può sempre revocare le convocazioni delle Commissioni".

È proprio a questo comma che, come si vedrà in seguito, fanno riferimento i presidenti di commissione quando rappresentano le difficoltà che incontrano a mantenere fermi i calendari delle rispettive commissioni.

3 — *La Conferenza dei presidenti di commissione*

Sino alla modifica del 1981, l'unico riferimento regolamentare alla consultazione dei presidenti delle commissioni da parte del Presidente della Camera era quello contenuto nel secondo comma dell'articolo 13. La motivazione di tale previsione si ritrova nel primo comma dello stesso articolo: ai fini della predisposizione del programma e del calendario il Presidente della Camera deve poter disporre dei dati relativi allo stato dell'iter dei diversi provvedimenti assegnati in sede referente. Dunque, i presidenti di commissione dovrebbero partecipare alle conferenze dei capigruppo, da una parte, per coordinare conseguentemente i lavori delle rispettive commissioni in sede referente e, dall'altra, per esprimere il proprio parere sull'orientamento della Conferenza in sede di predisposizione del programma e del calendario facendo presenti gli impegni della commissione.

Essi dovrebbero anche informare la Conferenza sullo stato dei lavori; può accadere infatti che una commissione non sia pronta a riferire immediatamente su un certo argomento perché nell'ambito del proprio programma dei lavori ha deciso di dibatterlo in altro periodo, pur tenendo conto dei termini per la sede referente degli argomenti ad essa assegnati. Qualora però la Conferenza dei presidenti di gruppo sollecitasse la commissione a riferire all'Assemblea, essa sarebbe tenuta a modificare il proprio calendario in armonia con quello dell'organo maggiore.

Posto che il calendario non può violare la norma costituzionale che impone l'esame di ciascun provvedimento in sede referente, il cui termine per riferire in Assemblea va comunque rispettato, acquistano particolare rilevanza i contatti che intervengono sia in sede di Conferenza sia in una fase precedente tra il Presidente della Camera e i presidenti delle commissioni per valutare globalmente i lavori parlamentari anche con riferimento al singolo provvedimento. Se, in ipotesi, l'Assemblea decidesse di esaminare prioritariamente un progetto di legge per il quale non siano ancora scaduti i termini per riferire, il presidente della commissione dovrà farsene carico, convocare l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi e verificarne la disponibilità ad accelerare l'iter, in modo che il provvedimento possa arrivare all'esame dell'Assemblea nei termini indicati nel calendario.

La prassi in base alla quale a partire dalla scorsa legislatura hanno cominciato a riunirsi, anche se solo saltuariamente, le conferenze dei

presidenti di commissione, può forse trovare motivazione nell'articolo 8, comma 1, del regolamento a norma del quale il Presidente della Camera "assicura il buon andamento dei lavori". Anche questo è uno dei numerosi poteri posti in capo al Presidente della Camera, tutti assai complessi e di vario contenuto e che "(...) trovano il loro fondamento in espresse norme della Costituzione, della legge e soprattutto del regolamento della Camera, ma anche in consuetudini costituzionali e nella prassi e negli usi parlamentari" ([10]). È di tutta evidenza che tale attribuzione rientra tra quelle volte al funzionamento dell'istituto parlamentare dal punto di vista sia del compimento delle funzioni istituzionali ad esso attribuite sia della sua organizzazione amministrativa e dimostra ancora una volta, semmai ve ne fosse la necessità, la rilevanza di uno stretto raccordo tra il Presidente della Camera ed i presidenti di commissione.

Sotto questo profilo l'azione del Presidente della Camera richiede un impegno costante sia perché la Camera italiana — nonostante i tentativi di istituire le sessioni — svolge la propria attività per tutto l'anno, sia perché interviene, oltre che sotto il profilo legislativo, anche in sede di indirizzo, di coordinamento e di controllo relativamente alle varie questioni che sorgono nel paese ([11]). Infine, non va sottaciuta la presenza di un alto numero di gruppi parlamentari di varia consistenza delle cui istanze il Presidente della Camera deve farsi garante.

Risultano di tutta evidenza, anche per quel ruolo "presidenzialista", precedentemente ricordato, svolto dal Presidente della Camera nei confronti dei presidenti di commissione, i presupposti per un raccordo più stretto tra i lavori di Assemblea e quelli di commissione, i quali ultimi in base al regolamento sono vincolati ai primi.

Forse è questo il motivo per cui il regolamento del Senato fa espresso riferimento, all'articolo 53, comma 6, ad una Conferenza dei presidenti delle commissioni permanenti e speciali per stabilire, con l'intervento del rappresentante del Governo, le modalità ed i tempi dei lavori delle commissioni in coordinamento con l'attività dell'Assemblea.

Una norma analoga non è contenuta nel regolamento della Camera il quale si limita, all'articolo 13, comma 2, a prevedere la possibilità che alla Conferenza dei presidenti di gruppo possano essere invitati i Vicepresidenti della Camera e i presidenti delle commissioni parlamentari. L'articolo 23, comma 2, a norma del quale sono state convocate le conferenze dei presidenti di commissione della X e della

XI legislatura, riconosce in modo implicito — anche se l'espressione "consultati i presidenti delle Commissioni" può apparire generica — il potere del Presidente della Camera di consultare la Conferenza dei presidenti di commissione perché, ai fini della predisposizione del programma dell'Assemblea, deve poter disporre delle valutazioni dei presidenti delle commissioni permanenti in merito alla possibilità per queste di seguire i ritmi di lavoro impressi dal programma ovvero di completare l'esame di determinati provvedimenti entro tempi prefissati e, comunque, compatibilmente con la multiforme attività non legislativa svolta dalle singole commissioni.

4 — Le conferenze dei presidenti di commissione nella X e nella XI legislatura

Ancorché non prevista espressamente dal regolamento della Camera, ma implicitamente convocabile *ex* articolo 23, comma 2, del regolamento, la Conferenza dei presidenti di commissione è organo di consultazione del Presidente della Camera ai fini della predisposizione del programma. Se in via teorica essa riveste notevole rilevanza ai fini di una corretta programmazione dei lavori della Camera, nella prassi il Presidente della Camera solo pochissime volte si è avvalso della facoltà attribuitagli dal regolamento.

Nella VII legislatura, sotto la Presidenza dell'onorevole Ingrao, si svolgevano alcune riunioni settimanali a carattere informale il cui obiettivo era solo quello di "fare il punto " della situazione, cioè di indicare i progetti di legge da inserire nel programma e nel calendario. Data l'informalità di tali riunioni per le quali non esisteva alcun tipo di resocontazione, da un intervento dell'onorevole Testa, presidente della X Commissione, svolto durante la Conferenza dei presidenti di commissione del 25 settembre 1990, si apprende di una precedente riunione tenutasi nel 1987, dopo l'approvazione di alcune modifiche regolamentari, e dedicata ad "uno scambio di opinioni sul nuovo dinamismo che l'Assemblea e le Commissioni avrebbero dovuto trarre dalla diversa organizzazione".

Nella X legislatura, sempre sotto la Presidenza dell'onorevole Iotti, anche in seguito alla modifica dell'articolo 23 del regolamento, ha cominciato a farsi strada l'esigenza di tali consultazioni che, seppure convocate a cadenza annuale fino al termine della legislatura (il 25 set-

tembre 1990, il 7 maggio 1991 e il 14 gennaio 1992) e quindi dedicate quasi esclusivamente alla predisposizione del programma, di fatto hanno posto in evidenza, in una sede non più informale e caratterizzata dalla pubblicità della procedura (da allora infatti di tali riunioni viene redatto resoconto stenografico), i numerosi problemi cui le commissioni devono far fronte per svolgere la propria attività.

Il fatto che ormai fosse preminente, anche a livello politico, la necessità di un più marcato raccordo tra Assemblea e commissioni si evince dalla parole del Presidente Iotti che, nella riunione del 7 maggio 1991, dopo aver svolto una serie di osservazioni tendenti a porre in risalto la mancanza di coordinamento fra il lavoro delle commissioni e quello dell'Assemblea, riconosce di essere stata "poco puntuale nel mantenere l'impegno preso" in passato di consultare i presidenti di commissione prima della stesura dei programmi.

Tali riunioni, come si è detto in precedenza, sono state convocate dal Presidente Iotti a norma dell'articolo 23, comma 2, affinché i presidenti di commissione facessero conoscere, per la stesura del programma che sarebbe stato predisposto da una successiva Conferenza dei presidenti di gruppo, gli argomenti da prendere in considerazione, compresi quelli di cui si prevedeva l'approvazione in sede legislativa.

Solo per memoria si fa presente che la terza ed ultima riunione della X legislatura si è tenuta in un momento politico particolare, cioè nell'imminenza dello scioglimento anticipato delle Camere, quando cioè si rendeva necessario, "al fine di consentire un miglior coordinamento con le attività delle Commissioni filtro" ([12]), valutare quali progetti di legge assegnati o in corso di assegnazione le commissioni potessero esaminare in un arco di tempo molto breve.

Nella presente legislatura, fino alla data del 30 novembre 1993, hanno avuto luogo tre riunioni: il 15 luglio 1992, l'11 gennaio 1993 ed il 15 settembre 1993. Nel corso di tali conferenze i presidenti di commissione oltreché illustrare i programmi delle rispettive commissioni, predisposti in base ad un elenco di priorità, hanno contemporaneamente affrontato questioni di vario genere, sia quelle di organizzazione interna (problemi logistici, di personale addetto alle segreterie), sia di rapporto con le altre commissioni, questioni alle quali finalmente sembra si stia cominciando a dare soluzione.

Durante tali incontri i presidenti di commissione più volte hanno fatto cenno alla necessità di dotare le commissioni, sotto il profilo dell'organizzazione, di strumenti opportuni per consentire un'azione di

confronto, una sorta di monitoraggio su determinate leggi in grado di fornire un valido contributo dal punto di vista del rendimento politico del lavoro legislativo. È quello che nell'attuale legislatura comunemente viene definito "osservatorio politico", da istituire (come chiesto dall'onorevole Ciaffi, presidente della I Commissione, nella riunione del 15 luglio 1992) anche prima di una sua specifica previsione da parte del regolamento il quale potrebbe contribuire ad alleggerire le varie esigenze che sottostanno alla decisione di promuovere indagini conoscitive.

A tale riguardo si fa presente che nella riunione del 20 ottobre 1993 della Giunta per il regolamento è stata approvata all'unanimità la proposta relativa all'Osservatorio parlamentare sull'attuazione delle leggi, presentata dall'onorevole Labriola sulla quale si era già verificata convergenza unanime nella scorsa legislatura ([13]). La modifica in questione mira a "(...) creare, cominciando dalle leggi fondamentali rivolte a regolare durevolmente lo statuto dei pubblici poteri e le relazioni tra essi ed i consociati, un osservatorio permanente della Camera, che cooperi all'applicazione piena e coerente di tali leggi esplicando monitoraggio a profitto degli organi della Camera, Commissioni permanenti, altre Commissioni e Giunte, e l'Assemblea quando lo richieda".

Oltre alle difficoltà di tipo meramente organizzativo — quali quelle riguardanti il personale assegnato alle singole commissioni (in genere giudicato insufficiente), la distribuzione degli spazi, la necessità, per esigenze di bilancio, di limitare al massimo i viaggi di studio all'estero, delle quali comunque i presidenti di commissione non possono non farsi portatori poiché, come recita l'articolo 21, comma 1 "Il presidente della Commissione la rappresenta" — il problema maggiormente posto in risalto è quello dell'incertezza degli orari di lavoro delle commissioni che troppo spesso vengono sconvocate ai sensi dell'articolo 30, comma 5.

Le lettere *b)* e *c)* dell'articolo 25-*bis* stabiliscono che l'Assemblea si riunisce al pomeriggio il lunedì e al mattino nei giorni di martedì, mercoledì, giovedì e venerdì, mentre le commissioni si riuniscono al pomeriggio nei giorni di martedì, mercoledì e giovedì. Di fatto accade però, specialmente in questa fase della XI legislatura, che l'Assemblea non riesca a rispettare la citata norma regolamentare, per cui, conseguentemente, salta anche la programmazione delle commissioni alle quali rimane ben poco tempo per attuarla.

Altro argomento di discussione, ricorrente soprattutto nelle riunioni di questa legislatura, è quello relativo alla scarsa pubblicità data ai lavo-

ri delle commissioni. Lo stesso Presidente Napolitano, nella Conferenza dei presidenti di commissione del 15 luglio 1992, si è soffermato sulla necessità di valorizzare l'attività svolta dalle commissioni, considerato che esse concentrano una parte rilevante dell'attività parlamentare "(...) sia per ciò che riguarda quel lavoro preparatorio senza il quale risulta difficile comprendere le proposte che pervengono all'esame dell'Assemblea, sia per quanto concerne l'attività propria delle commissioni, che si esaurisce nel loro ambito e della quale, se non si dà conto mentre si svolge, all'esterno non risulta niente".

Sempre in tema di pubblicità dei lavori delle commissioni, i presidenti della VI Commissione, onorevole Manfredi, e dell'VIII Commissione, onorevole Cerutti, hanno suggerito, nella riunione del 15 luglio 1992, l'opportunità di mettere a disposizione delle commissioni un ufficio stampa che garantisca una corretta informazione sull'andamento dei lavori, eventualmente creando un sistema di collegamento con l'agenzia ANSA.

Tali istanze sono state raccolte dal Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne che da circa tre anni ha istituito un collegamento con Televideo attraverso il quale vengono mandati in onda comunicati sull'attività dell'Assemblea e delle commissioni. Inizialmente tali comunicati era piuttosto scarni ma, con il passare del tempo, sono stati ampliati dal punto di vista dei contenuti e attualmente danno conto sia della sostanza del provvedimento in questione, ed eventualmente anche degli emendamenti approvati, sia delle posizioni espresse dai vari gruppi. Insieme al comunicato e al calendario dei lavori dell'Assemblea, su richiesta di molti deputati, tutte le sere al termine della seduta viene immesso in Televideo anche l'ordine del giorno della seduta successiva.

Inoltre dal venerdì pomeriggio al martedì pomeriggio sono trasmesse in modo sintetico, per motivi di leggibilità e fruibilità più che di spazio, le convocazioni delle giunte e delle commissioni parlamentari.

In collaborazione con il Servizio commissioni parlamentari ed il Servizio studi, in occasioni particolarmente rilevanti dal punto di vista politico, vengono redatte le cosiddette "note per la stampa" per fornire un supporto tecnicamente corretto all'attività svolta dagli organi di informazione.

Infine, nella riunione dell'11 gennaio 1993 il presidente della Commissione speciale per le politiche comunitarie, onorevole Fracanzani, ha avanzato la proposta di convocare congiuntamente, in determinate circostanze, la Conferenza dei presidenti di gruppo e quel-

la dei presidenti di commissione per una duplice finalità "(...) innanzitutto affinché i Presidenti di gruppo abbiano piena coscienza della delicatezza e della complessità che caratterizzano il lavoro delle Commissioni e, quindi, considerino la necessità di tener presente questo aspetto in sede di programmazione; in secondo luogo, per arrivare, in sede di Conferenza dei presidenti di Commissione, non a programmazioni di carattere specifico ma quanto meno a forme di sensibilizzazione nei confronti del Governo e dei Capigruppo perché questi ultimi recepiscano almeno i criteri di programmazione attraverso un incontro ravvicinato ed un confronto diretto".

5 — *Gli interventi dei presidenti di commissione alle conferenze dei presidenti di gruppo.*

Dopo aver brevemente esaminato i contenuti dei dibattiti svoltisi in sede di Conferenza dei presidenti di commissione nella passata e nella presente legislatura, forse vale la pena di esaminare in quali occasioni, sempre riferite alla X e all'XI legislatura, il Presidente della Camera, in applicazione dell'articolo 13, comma 2, ha invitato i presidenti delle commissioni a partecipare alla Conferenza dei capigruppo.

Nella X legislatura ciò è accaduto in sei occasioni, tre delle quali derivanti dalla necessità di illustrare in quella sede i numerosi ostacoli incontrati dalla V Commissione durante l'esame in sede referente dei documenti di bilancio. Le altre riunioni hanno riguardato (l'8 settembre 1987) l'invio di un contingente di navi a protezione delle unità mercantili presenti nel golfo Persico; (il 14 gennaio 1988) l'esigenza di rinviare di una settimana lo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni sulla situazione in Palestina, essendosi già svolto un approfondito dibattito in commissione conclusosi con la presentazione di un documento unitario; (il 30 novembre 1988) l'annuncio diretto, da parte dell'onorevole Romita, presidente della VI Commissione, della conclusione dell'esame in sede referente di due provvedimenti che avrebbero dovuto essere inseriti nel calendario.

Nell'XI legislatura, fino al 30 novembre 1993, i presidenti di commissione hanno partecipato alla conferenze dei presidenti di gruppo in cinque occasioni, tutte legate alla necessità di esaurire l'iter di provvedimenti di notevole rilevanza politica e particolarmente attesi dall'opinione pubblica. In particolare, nella riunione del 7 settembre 1992 il

presidente della I Commissione, onorevole Ciaffi, ha formulato le previsioni circa i tempi di approvazione in sede referente del provvedimento per l'elezione diretta del sindaco e dei consigli comunali.

Alla riunione del 28 ottobre 1992 sono intervenuti il presidente della V Commissione, onorevole Tiraboschi, e ancora il presidente Ciaffi: il primo per rappresentare ai capigruppo l'impossibilità per la commissione da lui presieduta di completare l'esame di un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria; il secondo per chiedere di posticipare in calendario l'inizio dell'esame della proposta di legge concernente l'istituzione della commissione per le riforme istituzionali; richiesta che è stata rinnovata dal presidente Ciaffi nella riunione del 4 novembre 1992 poiché la commissione non era ancora pronta a riferire all'Assemblea.

Di un altro provvedimento particolarmente rilevante dal punto di vista politico, soprattutto in un momento in cui l'opinione pubblica chiede alle istituzioni maggiore trasparenza, ha parlato il presidente dell'VIII Commissione, onorevole Cerutti, nella riunione del 25 marzo 1993. Più precisamente ha annunciato la conclusione, da parte della commissione da lui presieduta, dell'esame in sede referente della legge quadro sui lavori pubblici con l'approvazione di un testo unificato. Alla richiesta della commissione di esaminare tale provvedimento in sede redigente, di cui nella stessa circostanza si era fatto interprete il presidente Cerutti, il Presidente Napolitano ha osservato che la deliberazione ultima sarebbe spettata comunque all'Assemblea che avrebbe deciso dopo un dibattito a norma dell'articolo 96 del regolamento.

Infine, nella riunione del 15 luglio 1993 il presidente della I commissione, onorevole Ciaffi, ed il relatore del provvedimento di modifica della legge elettorale, onorevole Mattarella, pur assicurando il proprio impegno a stringere i tempi, hanno chiesto una modifica al calendario già definito relativamente alla legge che disciplina le campagne elettorali.

6 — *Osservazioni sulle problematiche sollevate in sede di Conferenza dei presidenti di commissione*

Dalla lettura dei resoconti stenografici delle riunioni della Conferenza dei presidenti di commissione della X e dell'XI legislatura si ricava che non è facile dare soluzione ai vari problemi di cui i presi-

denti, a garanzia generale della funzionalità della propria commissione, si fanno portatori.

In risposta alle rinnovate richieste di certezza dei tempi da dedicare ai lavori della commissione, il Presidente della Camera ha invitato a sfruttare tutte le possibilità che il calendario offre, lasciando intendere che la settimana parlamentare, almeno quella non finalizzata all'attività legislativa, non può limitarsi alle giornate centrali della settimana. Tale invito sembra essere stato accolto in questa legislatura da alcune commissioni che, per svolgere con certezza la propria attività non legislativa, si convocano anche al mattino dei giorni di martedì e venerdì.

In riferimento alla richiesta di riunire le conferenze dei presidenti di gruppo e dei presidenti di commissione contemporaneamente, anche se soltanto in talune circostanze, il Presidente Napolitano nella riunione dell'11 gennaio 1993 ha osservato che "(...) alla Camera sono rappresentati tredici gruppi e ci sono quattordici Commissioni permanenti, ove si consideri anche quella per le politiche comunitarie che va inserita a pieno titolo nell'area degli organismi permanenti, per cui una riunione di ventisette rappresentanti sarebbe troppo pletorica e non sarebbe in grado di raggiungere alcun risultato".

Particolare rilevanza assume la Conferenza dei presidenti di commissione del 15 settembre 1993, tenutasi alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva e, soprattutto, a breve distanza di tempo dalla lettera del 5 agosto 1993 inviata dal Presidente Napolitano ai presidenti di commissione allo scopo "di adottare indirizzi diretti in particolare a migliorare la qualità del lavoro parlamentare", con specifico riferimento all'attività della commissioni permanenti. Il Presidente, oltre a chiedere informazioni, in vista del programma trimestrale, sullo stato dell'iter dei provvedimenti assegnati in sede legislativa alle diverse commissioni, ha giudicato importante riflettere in quella sede in merito anche ad altre iniziative di carattere non legislativo delle commissioni.

Il Presidente, dopo aver fatto cenno anche ad un altro punto compreso nella citata lettera del 5 agosto, laddove invita i presidenti di commissione al massimo rigore in tema di ammissibilità di emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ha sottolineato il valore del fatto di essere riusciti a far riemergere l'istituto della sede redigente, più volte richiesto anche in sede di Conferenza dei presidenti di commissione. Ha ribadito l'opportunità, per evidenti motivi di economicità dei lavori, di svolgere congiuntamente, laddove possibile, l'attività conoscitiva delle commissioni, sottolineando altresì il note-

vole contributo offerto da queste ultime all'attività propriamente legislativa attraverso l'espressione di una massa ingente di pareri. Si è chiesto quindi se non si dovranno prevedere scelte più essenziali in sede di espressione di pareri e, circoscrivendo il numero di quelli richiesti per ogni provvedimento, alleggerire per quanto possibile l'attività svolta dai comitati pareri delle varie commissioni (anche quest'ultima ipotesi è contenuta, al punto *d)*, della citata lettera del 5 agosto).

7 — *Considerazioni finali*

Circa il ruolo svolto dalla Conferenza dei presidenti di commissione nella programmazione dei lavori parlamentari, occorre sottolineare che i presidenti di commissione riuniti in Conferenza con il Presidente della Camera, a differenza dei capigruppo, non rappresentano parti politiche ma riassumono le decisioni politiche assunte in tema di programmazione dai capigruppo delle rispettive commissioni e da essi mediate (in questo caso hanno la stessa funzione del Presidente della Camera). Da questo punto di vista certamente vi è un'influenza diretta sulla programmazione, anche se di fatto questa viene predisposta dall'Ufficio programmazione e coordinamento legislativo sulla base dei calendari approvati da ciascuna commissione.

Come però si è cercato finora di dimostrare, la Conferenza dei presidenti di commissione è anche la sede per affrontare con il Presidente della Camera tematiche di notevole rilevanza politica che forse non troverebbero il necessario ascolto se il raccordo tra il Presidente della Camera ed i presidenti di commissione passasse esclusivamente attraverso gli uffici. Ciò è dimostrato ampiamente da quanto si è affermato in precedenza in riferimento alla lettera del Presidente Napolitano ai presidenti di commissione che, senza dubbio, raccoglie ed amplia, collegandole alle istanze emergenti dalla situazione politica che chiede alle istituzioni il massimo impegno, anche alcune delle tematiche poste dai presidenti di commissione.

Certamente anche quest'organo è destinato in futuro ad assumere maggiore influenza: se fino a qualche anno fa il lavoro in commissione era quasi esclusivamente finalizzato all'attività legislativa, oggi tale tendenza è mutata prevalendo le attività di indagine, di indirizzo e di controllo. Il Governo in carica tende ad attuare l'indirizzo politico non consentendo più quella microlegislazione settoriale che costituiva una

parte notevole della produzione legislativa delle commissioni, bensì attraverso una legislazione di più ampio respiro alla quale concorrono in vario modo più commissioni.

A testimonianza di tale mutato atteggiamento del Governo, basti ricordare che in una lettera inviata il 7 ottobre 1993 al Presidente della Camera il Presidente del Consiglio dei ministri ha informato di aver impartito direttive "(...) perché la prassi diffusa del Ministro o del Sottosegretario che 'si rimette' all'Assemblea o alla Commissione sia sostituita da pareri governativi favorevoli o contrari alle posizioni che emergono dal dibattito parlamentare: soprattutto se si tratti di questioni direttamente connesse all'attuazione del programma di governo".

È probabile che tale tendenza sia destinata a stabilizzarsi nel tempo; se ciò avverrà, sarà indispensabile un raccordo più stretto e più continuativo fra il Presidente della Camera ed i presidenti di commissione. In tal caso si potrebbe rafforzare l'attuale struttura creando un centro programmatorio che eserciti la propria azione sotto un duplice aspetto: da una parte, facendo rifluire le problematiche e le istanze emerse nelle singole commissioni verso i presidenti di gruppo (spesso i presidenti di commissione hanno lamentato la mancanza di coordinamento, da questo punto di vista, tra i gruppi in commissione ed i rispettivi presidenti di gruppo, i quali a volte ignorano lo stato dei lavori in commissione) e, dall'altra, curando a diverso livello i rapporti sia con il Senato, sia con il Governo, con il quale a volte sorgono problemi relativamente ai progetti di legge assegnati in sede legislativa, sia, soprattutto, con il Presidente della Camera che, ex articolo 8 del regolamento, riassume, ai fini della programmazione dei lavori dell'Assemblea, le varie istanze, comprese quelle emerse nelle varie commissioni.

Note

(1) COCOZZA F.: *Il Governo nel procedimento legislativo*, cap. V, Milano, 1989.

(2) Articolo 13: "La Conferenza dei presidenti di Gruppo è convocata dal Presidente della Camera, ogniqualvolta lo ritenga utile, anche su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, per esaminare lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. Il Governo è sempre informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante.

Alla Conferenza possono essere invitati i Vicepresidenti della Camera e i presidenti delle Commissioni parlamentari".

(3) FRANCESCHI P: «Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in Commissione» in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n.2, 1987.

(4) Articolo 13-*bis:* "Il Presidente convoca, ogni qual volta lo ritenga utile, l'Ufficio di Presidenza, i Presidenti delle Commissioni permanenti ed i Presidenti dei Gruppi parlamentari per esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea. Il Governo è informato dal Presidente del giorno e dell'ora della conferenza per farvi assistere un suo rappresentante.

Nella seduta successiva alla riunione, il Presidente comunica gli accordi intervenuti all'Assemblea.

Dopo il terzo giorno dall'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno, la Camera può, su proposta del Presidente, deliberare — con la procedura dell'articolo 79 — di organizzare la discussione. In tal caso il Presidente indice la riunione di cui al primo comma per stabilire, sentiti gli iscritti non rappresentati da un gruppo politico, l'ordine degli interventi secondo le norme degli articoli 70 e 83, nonché il numero prevedibile delle sedute necessarie e la loro data. Nessuna nuova iscrizione potrà essere ammessa durante la discussione, restando salve le dichiarazioni di voto.

Restano fermi tutti i poteri del Presidente per assicurare, a norma dell'articolo 10, il buon andamento della Camera".

(5) Articolo 23: "1. La Camera organizza normalmente i propri lavori secondo il metodo della programmazione.

2. A tal fine il Presidente della Camera, prendendo gli opportuni contatti con il Presidente del Senato, convoca la Conferenza dei presidenti di Gruppo per deliberare il programma dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni per non oltre tre mesi. Il Governo è informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante.

3. Il programma, approvato all'unanimità, è stampato e distribuito e diviene impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea e ai presidenti delle Commissioni. Se peraltro, all'atto della comunicazione, un deputato chiede di discuterlo, l'Assemblea decide, sentito, per non più di cinque minuti, un oratore per Gruppo.

4. La procedura prevista nei precedenti commi si applica anche per l'esame e l'approvazione di eventuali proposte di modifica al programma, presentate dal Governo o da un presidente di Gruppo.

5. In caso di mancato accordo si procede a norma del primo comma dell'articolo 26".

(6) FRANCESCHI P., *op. cit.*

(7) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1991.

(8) COCOZZA F., *op. cit.*

(9) MANZELLA A., *op. cit.*

(10) TRAVERSA S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano 1989, pag. 427.

(11) TRAVERSA S., *op. cit.*, pag. 429.

(12) Cfr. Resoconto stenografico della Conferenza dei presidenti di commissione, Leg. X/3, pag. 3.

(13) Atti parlamentari, XI Leg., Doc. II n. 4.

Irene Camicioli

Revisione dell'articolo 68 della Costituzione: questioni procedurali nel periodo transitorio

1 — La revisione dell'articolo 68 della Costituzione; 2 — Modifica dell'articolo 18 del regolamento della Camera; 3 — Autorizzazioni a procedere e voto segreto; 4 — Votazioni sulle domande di autorizzazione a procedere e votazioni su persone; 5 — Nuova interpretazione dell'articolo 49 del regolamento della Camera e dell'articolo 113 del regolamento del Senato.

1 — *La revisione dell'articolo 68 della Costituzione*

In qualsiasi tipo di regime politico, requisito indispensabile affinché il processo di decisione parlamentare si svolga in condizioni di reale autonomia ed indipendenza da influssi esterni è l'immunità dei membri del Parlamento. Tale principio è contenuto nell'articolo 68 della Costituzione, che attribuisce ai parlamentari l'immunità sotto il profilo dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (comma 1) e dell'inviolabilità. Quest'ultima prerogativa consiste nel riservare a ciascuna Camera il potere di autorizzare l'autorità giudiziaria a procedere penalmente nei confronti di un deputato o di un senatore, nonché di procedere all'arresto o ad altri provvedimenti coercitivi della libertà personale anche in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna (commi 1 e 2).

Tale istituto risale ad un'epoca diversa dall'attuale, nella quale la possibilità di un conflitto politico tra il Parlamento e l'esecutivo, dal quale dipendevano i magistrati, rendeva necessario uno strumento di tutela del Parlamento contro possibili strumentalizzazioni giudiziarie da parte di un preponderante potere esecutivo che si fosse servito della denuncia penale e del conseguente procedimento come di un'arma d'offesa nei confronti dell'altro potere. Nel regime costituzionale, invece, uno dei capisaldi dello Stato di diritto è la separazione dei poteri, da cui discende l'indipendenza della magistratura rispetto al potere esecutivo; pertanto molte delle ragioni dell'immunità parlamentare sembrerebbero venute meno.

Nell'applicazione che di recente è stata fatta di queste norme di garanzia l'opinione pubblica ha scorto una sorta di "impunità", piuttosto che di "immunità", della quale godrebbero soltanto determinati soggetti, in contrasto con la norma costituzionale che stabilisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali. Attraverso un uso, che spesso è stato giudicato distorto, di tale strumento di tutela si è venuta a creare quasi una condizione di privilegio per i parlamentari, che agli occhi della stessa opinione pubblica sono, in sostanza, apparsi sottratti a processi che nulla avevano di strumentale o di persecutorio in funzione antiparlamentare. Ciò ha generato una crescente diffidenza nei confronti del complesso delle prerogative parlamentari.

In queste condizioni si è reso necessario ed urgente un complessivo ripensamento dell'istituto, per cui nel 1992 è stato avviato l'esame dei progetti di legge costituzionale di modifica dell'articolo 68, il cui iter ha comportato tempi lunghi, visto che il procedimento di revisione di una norma costituzionale richiede due successive approvazioni di un identico testo da parte dei due rami del Parlamento.

Il disegno di legge, approvato in prima deliberazione dalla Camera il 22 luglio 1992, è stato modificato dal Senato il 18 febbraio 1993; sono intervenute poi una modificazione da parte della Camera ed una da parte del Senato; il 7 luglio 1993 la Camera ha ulteriormente modificato il testo, che è stato approvato, senza modificazioni, dal Senato il 22 luglio 1993 ed in seconda deliberazione, a maggioranza dei due terzi dei componenti, dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 1993 e dal Senato della Repubblica il 28 ottobre 1993.

L'iter dei progetti di legge di revisione dell'articolo 68 della Costituzione, che si è concluso dopo più di un anno e mezzo dal suo avvio e che ha impegnato il Parlamento complessivamente in otto votazioni, ha consigliato l'istituzione presso la Camera di un apposito organismo, la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare.

Si è passati da un testo iniziale — che manteneva l'autorizzazione a procedere, spostandola dalla prima fase delle indagini preliminari a quella finale e prevedendo un termine entro il quale i due rami del Parlamento si sarebbero dovuti pronunciare, decorso il quale l'autorizzazione si riteneva concessa — ad uno finale profondamente mutato, che circoscrive i casi in cui l'autorità giudiziaria deve richiedere l'autorizzazione a procedere.

Il nuovo articolo 68 mantiene inalterato il primo comma del precedente testo, relativo all'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, sul quale vi è sempre stato unanime consenso; si renderà tuttavia opportuno esaminare le modalità di applicazione del principio, stanti le diverse interpretazioni estensive ovvero restrittive della norma.

La novità più rilevante consiste nell'eliminazione della necessità dell'autorizzazione per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento, una previsione questa che non poche polemiche ha suscitato specie in epoca recente. Per il resto, la formula dell'articolo 68 è rimasta pressoché invariata nel senso di prevedere la richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza per alcuni atti istruttori quali perquisizioni personali o domiciliari, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, sequestro di corrispondenza e per le misure privative della libertà personale.

Per quanto riguarda le perquisizioni, si è da più parti osservato che la previsione dell'autorizzazione produce l'effetto di eliminare l'elemento sorpresa, cui è legata l'efficacia di tali misure. Obiezioni sono state sollevate anche in ordine alle intercettazioni telefoniche: infatti, anche se si riconosce l'opportunità di difendere il parlamentare da possibili abusi in questo campo, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione rende tale misura — che verrebbe, in un certo senso, annunciata — totalmente inutile. Occorre tuttavia ricordare il carattere fortemente invasivo della sfera privata di ciascun soggetto delle perquisizioni e delle intercettazioni, la cui potenzialità persecutoria nel complesso giustifica la previsione dell'autorizzazione.

Permane, dunque, l'autorizzazione all'arresto e al mantenimento in detenzione di un membro del Parlamento "salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza". In questo caso la necessità di richiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza ha lo scopo di garantire la libera esplicazione del mandato parlamentare e di evitare possibili alterazioni della composizione dell'Assemblea e, conseguentemente, dei rapporti tra maggioranza e minoranza; infatti, l'impedimento di un membro del Parlamento priverebbe una parte del corpo elettorale di un suo rappresentante e vulnererebbe il principio del *plenum* assembleare. Indubbiamente le polemiche di stampa su questo punto hanno perso di vista quello che è un aspetto fondamentale delle garanzie di libertà personale del parlamentare, travisandone il reale significato.

Le Assemblee parlamentari, nonostante alcune perplessità, hanno approvato il testo del nuovo articolo 68 a larga maggioranza. Il voto espresso, comunque, ha registrato talune sottolineature critiche e la finale decisione positiva è stata probabilmente determinata anche da una valutazione della realtà politica e del suo progressivo deterioramento: indubbiamente un ulteriore rinvio dell'approvazione definitiva del provvedimento avrebbe potuto assumere l'aspetto di una manovra dilatoria.

Fondamentalmente il disegno di legge approvato, modificando un dato essenziale al quale la sensibilità dell'opinione pubblica, soprattutto negli ultimi tempi, è stata molto attenta, di fatto attenua una differenziazione tra cittadini e parlamentari giudicata in termini negativi, pur mantenendo per questi ultimi le fondamentali prerogative di tutela dello *status* che consentono ai membri del Parlamento di svolgere le funzioni previste dalla Costituzione.

2 — *Modifica dell'articolo 18 del regolamento della Camera*

La valutazione delle richieste dell'autorità giudiziaria e l'accertamento di un eventuale *fumus persecutionis* spettano preliminarmente ad un organo istruttorio, che alla Camera prende il nome di Giunta per le autorizzazioni a procedere ed al Senato di Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Ai sensi dell'articolo 18 del regolamento della Camera e dell'articolo 19 di quello del Senato la Giunta formula, con relazione, proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione; a tale fine invita il parlamentare interessato a fornire i chiarimenti che ritenga opportuni.

In attesa che l'iter della modifica dell'articolo 68 della Costituzione compisse il suo corso, ed anche per rispondere alle esigenze del momento, la Giunta per il regolamento della Camera, come era stato chiesto dal Presidente e sulla base della proposta dell'onorevole Cicciomessere ed altri (Doc. II, n. 6), ha affrontato la modifica dell'articolo 18 del regolamento, concernente le procedure per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione. La Giunta ha così elaborato il seguente comma aggiuntivo:

"2-*bis*. Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, venti deputati possono formulare proposte motivate in difformità delle con-

clusioni della Giunta. Qualora la Giunta abbia proposto la concessione dell'autorizzazione e non siano state formulate proposte diverse, l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta. L'Assemblea è sempre chiamata a deliberare sulle richieste di autorizzazione relative ai provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare".

La proposta di modifica, presentata il 12 maggio 1993, è finalizzata a riconsiderare il rapporto Giunta-Assemblea, valorizzando la prima sede, l'unica cioè che ha la piena cognizione dei fascicoli processuali (gli atti che accompagnano le richieste di autorizzazione a procedere inviati dalla magistratura non sono ostensibili neppure alle parti e possono essere esaminati esclusivamente dalla Giunta), dovendosi l'Assemblea pronunciare solamente sulla proposta formulata dalla Giunta.

Essa si ispira all'articolo 18-*ter* del regolamento della Camera che prevede, relativamente alle autorizzazioni a procedere per i reati ministeriali, che l'Assemblea si pronunci con un voto solo quando la Giunta abbia proposto di concedere l'autorizzazione ed esistano proposte in difformità. Tale procedura — che presuppone il ricorso al "voto tacito", già presente nella prassi della Camera per altre fattispecie quali la convalida degli eletti e l'approvazione del processo verbale — ha effetti pratici rilevanti perché raramente vengono presentati documenti alternativi, per cui l'orientamento della Giunta si afferma con grande rapidità. È stato mantenuto l'obbligo del voto dell'Assemblea nel caso in cui la Giunta proponga il diniego dell'autorizzazione. Ciò in quanto si è ritenuto preferibile che il diniego, proprio perché oppone un rifiuto alla richiesta di un altro potere dello Stato, consegua da un'esplicita manifestazione di volontà dell'Assemblea.

La deliberazione formale da parte dell'Assemblea è stata mantenuta inoltre per le autorizzazioni relative a provvedimenti comunque limitativi della libertà personale. La Camera ha approvato la proposta a larga maggioranza (solo quattro voti contrari) nella seduta del 20 maggio 1993.

Qualche perplessità è sorta in merito all'opportunità di introdurre la modifica, dal momento che la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge in materia di riforma dell'immunità parlamentare aveva approvato, poco tempo prima, all'unanimità, la norma che prevede la cancellazione del comma 2 dell'articolo 68 della

Costituzione. Tuttavia, in un contesto caratterizzato dall'evoluzione normativa in materia di autorizzazioni a procedere, la modifica è stata ugualmente introdotta, con il chiaro fine di far fronte all'elevato numero di domande di autorizzazione a procedere all'esame della Camera. La nuova procedura, infatti, ha lo scopo di sveltire notevolmente l'iter in Assemblea, risparmiando il tempo richiesto dalle operazioni di voto e offrendo uno scarso incentivo alla discussione, mancando la possibilità di intervenire per dichiarazione di voto.

Anche se la modifica introdotta riveste profili di indubbia rilevanza e complessità, essa è intervenuta in un momento di transizione e comunque si muove nella stessa direzione della revisione dell'articolo 68 della Costituzione, accentuando l'eccezionalità del rifiuto dell'autorizzazione per il quale si prevede, in ogni caso, il voto dell'Assemblea. Inoltre, essa persegue un fine puramente pratico, quello cioè di snellire la procedura, in quanto nella maggior parte dei casi si è riscontrata uniformità tra decisione dell'Assemblea e richiesta della Giunta (nel corso della X legislatura delle 256 domande di autorizzazione a procedere pervenute ne sono state decise 174 e solo in 4 casi l'Assemblea si è pronunciata in modo difforme rispetto alla Giunta: nel corso dell'XI legislatura — al 6 agosto 1993 — su 213 domande di autorizzazione a procedere definite, solo 8 sono state decise dall'Assemblea in senso difforme dalla proposta della Giunta).

Il 3 dicembre 1992 è stata presentata al Senato una proposta di modifica regolamentare (Doc. II, n. 13), in base alla quale, se la Giunta propone la concessione dell'autorizzazione a procedere, l'Assemblea ne prende atto, salvo che sia presentata una proposta motivata di diniego da parte di venti senatori. La proposta, analoga nella sostanza a quella approvata dalla Camera, non è stata esaminata da quel ramo del Parlamento.

3 — *Autorizzazioni a procedere e voto segreto*

Per il procedimento in Assemblea sono stati sempre applicati l'articolo 49 del regolamento della Camera e l'articolo 113 di quello del Senato, in cui si prevede che le votazioni riguardanti le persone debbano essere effettuate a scrutinio segreto. Tuttavia, dall'avvio della riforma alla sua conclusione è trascorso un periodo piuttosto lungo, durante il quale si sono verificate contingenze eccezionali che hanno

indotto le due Assemblee parlamentari e le rispettive Giunte ad assumere alcune iniziative. Ci si riferisce all'ingentissimo numero di domande di autorizzazione a procedere presentate, oltre al clima di sospetto sempre più diffuso nell'opinione pubblica nei confronti della cosiddetta giustizia politica.

Le votazioni svoltesi alla Camera sulle richieste di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti dell'onorevole Craxi (29 aprile 1993) — nell'ambito della nota vicenda di Tangentopoli — hanno suscitato forti polemiche ed una certa sorpresa: probabilmente non ci si aspettava che, nel segreto dell'urna, quattro autorizzazioni su sei fossero negate. Da più parti ciò è stato addebitato al fatto che, in Assemblea, il voto sulle autorizzazioni a procedere è espresso a scrutinio segreto: tale sistema di votazione — è stato detto — costituisce una sorta di paravento dietro il quale celare una volontà di autodifesa e di spirito di corpo, ovvero una volontà diretta a danneggiare un deputato ed un partito politico di maggioranza. Così come si è anche affermato che la mancata concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Craxi era stata favorita da taluni proprio per scatenare le polemiche che sono effettivamente seguite a quella che è stata chiamata "l'assoluzione", allo scopo di provocare al più presto lo scioglimento anticipato delle Camere, o perlomeno di porre in crisi il Governo appena formato.

"Il segreto del voto è servito non a tutelare la libertà di coscienza, ma a calpestarla, ad asservirla ad una demoniaca e perversa incoscienza. Così si è assistito a nutrite schiere di parlamentari della maggioranza di Governo che hanno creduto, salvando Craxi, di salvare se stessi e a sparuti gruppi di parlamentari dell'opposizione che hanno creduto, salvando Craxi, di condannare il Parlamento allo scioglimento immediato": questo è quanto ha scritto Vincenzo Vitale in un articolo pubblicato il 5 maggio 1993 su *Il Giornale*. Secondo taluni osservatori non può escludersi inoltre che nel voto "assolutorio" si siano incontrate la "coalizione degli inquisiti" e quella di quanti miravano alla delegittimazione del Parlamento, alla radicalizzazione della crisi ed in ultima analisi allo scioglimento delle Camere.

Il ricorso allo scrutinio segreto in quell'occasione ha fatto sorgere qualche dubbio sul fatto che la previsione contenuta nell'articolo 49 del regolamento della Camera e nell'articolo 113 del regolamento del Senato servisse realmente — nel caso delle autorizzazioni a procedere — a proteggere il parlamentare, e quindi il Parlamento, da indebite e pericolose ingerenze dei partiti politici e a confermare così il disposto

dell'articolo 67 della Costituzione — in base al quale ogni membro del Parlamento esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato — che negli ultimi anni ha perso parte del suo significato, a seguito della progressiva evoluzione del sistema in senso partitocratico. Al contrario, l'opinione pubblica ha scorto nel voto segreto un'ulteriore arma attraverso la quale il parlamentare può essere tutelato da ogni intervento della magistratura, rafforzando così quella "impunità" già tanto criticata. Il voto segreto, originariamente concepito come strumento di difesa della libertà del parlamentare, e quindi del Parlamento, da ingerenze e pressioni esterne, sarebbe divenuto, in alcuni casi, unicamente strumento di limitazione della trasparenza delle decisioni.

Il problema ha acquisito una rilevanza tale da indurre a porre, per la prima volta dopo la riforma regolamentare del 1988, la questione delle modalità di votazione delle richieste di autorizzazione a procedere nell'ottica di sollecitare una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle Camere.

La prassi della votazione a scrutinio segreto sulle richieste di autorizzazione a procedere è abbastanza recente, risalendo al 1988. Anche se nell'ambito della riforma generale dei sistemi di votazione non sono state introdotte né modificate le norme ad esse relative, prima di allora alla Camera e al Senato le autorizzazioni a procedere venivano votate sia a scrutinio palese sia a scrutinio segreto, risultando prevalente la prima modalità di votazione sulla seconda.

Occorre dire che, a proposito dei sistemi di votazione, la Costituzione lascia ampi margini, affidando la scelta ai regolamenti parlamentari, che non sempre hanno disciplinato la materia in maniera uniforme. Sebbene il regolamento del Senato, a differenza di quello della Camera, fin dal 1948 contenga una disposizione — confermata nel 1971 — che prescrive lo scrutinio segreto per le votazioni riguardanti le persone, le autorizzazioni a procedere sono sempre state votate a scrutinio palese. Anche alla Camera, il cui regolamento all'articolo 51, comma 3, prevede che "nel concorso di diverse richieste prevale quella di votazione per scrutinio segreto", le autorizzazioni a procedere sono state per lo più votate a scrutinio palese (nel corso dell'VIII legislatura, su 103 votazioni, 95 sono state palesi e 8 segrete, mentre nella IX legislatura, su 216 votazioni, 188 sono state palesi e 28 segrete).

Appare quantomeno contraddittorio che tale prassi sia stata seguita quando in base alla norma regolamentare prevaleva il voto segreto, e che, a seguito della riforma che ha introdotto, in generale, la prevalenza del voto palese, sia stato adottato lo scrutinio segreto, facendo rientrare

le autorizzazioni a procedere nella fattispecie relativa alla votazione su persone. Dal 1988 in poi, quindi, le autorizzazioni a procedere sono sempre state votate in Assemblea a scrutinio segreto, a differenza di quanto avviene in seno alle giunte dove il voto è espresso a scrutinio palese. Se è vero che in questo caso vale la regola generale del voto palese prevista per la sede referente, è anche vero che quello della Giunta è un procedimento speciale: risulta dunque singolare che mentre i soggetti incaricati dell'esame di una richiesta di autorizzazione a procedere si esprimono in modo trasparente, assumendosi le proprie responsabilità, sulla stessa materia in Assemblea prevalga il voto segreto.

Inoltre, se l'interpretazione estensiva della norma potrebbe anche sembrare corretta per quanto riguarda il regolamento del Senato, il cui articolo 113 recita che: "Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone...", lo stesso non può valere per l'articolo 49 del regolamento della Camera, la cui dizione è piuttosto sfumata: "Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti persone...". Tuttavia, come si è detto, in entrambe le Camere, per qualunque votazione riguardante, in qualche modo, le persone, dopo il 1988 è stato utilizzato lo scrutinio segreto. D'altronde, in sede di modifica dei due articoli regolamentari, che hanno reso obbligatorio lo scrutinio segreto solo per le votazioni riguardanti persone, non è stato posto il quesito relativo ai casi da includere nella fattispecie, lasciando così la possibilità di interpretare la norma in modo estensivo ovvero restrittivo. Per la verità, non è mai stata neppure affrontata la questione relativa all'inclusione delle autorizzazioni a procedere, se non quando sono sorti concreti problemi di trasparenza delle decisioni.

4 — *Votazioni sulle domande di autorizzazione a procedere e votazioni su persone*

Come si vedrà nel paragrafo successivo, entrambe le Camere hanno superato l'ostacolo di una modifica degli articoli 49 del regolamento della Camera e 113 del regolamento del Senato relativi alle modalità di votazione — che richiede determinati tempi — reinterpretando le norme concernenti le votazioni sulle autorizzazioni a procedere. Queste ultime, come è stato chiarito nei pareri approvati dalle giunte per il regolamento, non devono essere ricomprese tra le votazioni su persone, perché la *ratio* dell'istituto è quella di tutelare non il singolo

parlamentare ma il Parlamento. Per "votazioni riguardanti le persone" si intendono infatti le elezioni mediante scheda, le dimissioni da deputato, le dimissioni dalla titolarità di ufficio, le proposte di convalida ed annullamento delle elezioni o di decadenza per causa di ineleggibilità o incompatibilità, le richieste di sottoposizione a procedimento penale concernenti i reati ministeriali, nonché i pareri sulle nomine che il Governo è tenuto a richiedere al Parlamento.

Non si è trattato tanto di modificare le norme relative alle votazioni riguardanti le persone (rispetto alle quali nessuno ha mai dubitato che debbano aver luogo a scrutinio segreto), quanto di riconsiderare la prassi in base alla quale sono state incluse in tale categoria le votazioni sulle richieste di autorizzazione a procedere; le giunte hanno quindi dovuto chiarire se queste ultime riguardassero la singola persona o una prerogativa istituita in relazione alla funzione rivestita dal parlamentare in quanto membro di una Camera.

Per Vincenzo Longi, come per il costituzionalista Valerio Onida, il voto sulle domande di autorizzazione a procedere investe comunque le persone, per cui l'adozione del voto palese apparirebbe contraddittoria. Diverso è l'orientamento espresso dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera, le quali hanno sempre deliberato con votazione a scrutinio palese la proposta di concessione o diniego dell'autorizzazione su cui è chiamata a pronunciarsi l'Assemblea, non considerandola quindi votazione su persone. Del resto, anche sotto lo Statuto Albertino, il cui articolo 63 prescriveva lo scrutinio segreto per le votazioni riguardanti le persone, le autorizzazioni a procedere venivano votate con scrutinio palese. Inoltre al Senato, sebbene già prima del 1988 vigesse una norma che prescriveva lo scrutinio segreto per le votazioni su persone, in tale fattispecie non erano comprese quelle sulle autorizzazioni a procedere, per le quali veniva utilizzato lo scrutinio palese. Appare evidente come l'immunità fosse considerata una prerogativa della persona in quanto titolare di una funzione sovrana e, più correttamente, una prerogativa dell'organo costituzionale cui la funzione è istituzionalmente assegnata. Scopo dell'istituto, infatti, è quello di evitare indebite intrusioni nella sfera di attività politica propria delle Camere attraverso la tutela della libera esplicazione del mandato parlamentare da parte dei singoli membri dell'Assemblea.

La correttezza di tale tesi è confermata, *a contrario*, dal fatto che i singoli parlamentari non hanno la possibilità di rinunciare all'immu-

nità (come talvolta, invece, alcuni di essi hanno dichiarato) proprio perché titolare del potere di sospenderla o mantenerla è l'Assemblea. Come spiega Andrea Manzella in *Il Parlamento* (1991) "L'immunità sfugge completamente alla disponibilità del parlamentare, il quale non può rinunciare ad una garanzia che lo tocca solo strumentalmente, essendo garanzia del procedimento. Le rinunce all'immunità di cui ogni tanto vi è stata notizia sulla stampa sono gesti propagandistici senza alcun valore giuridico". E ancora Silvano Tosi in *Diritto parlamentare* (1993): "Le frequenti affermazioni di parlamentari che intendono rinunciare all'immunità individuano comportamenti i quali, pur politicamente apprezzabili nell'intento che li ispira, non hanno effetto giuridico alcuno, la garanzia dell'immunità risultando indisponibile per il singolo beneficiario".

Sebbene il singolo non sia dunque titolare di un autonomo potere di far valere o di sospendere le proprie prerogative (potere che appartiene alle Camere), nel corso della vicenda di Tangentopoli si è posto il problema della tutela del parlamentare che rivendichi il diritto di essere sottoposto a giudizio. Com'è stato evidenziato, ogni richiesta di autorizzazione a procedere, specialmente sotto l'influsso dei *mass media*, nel giudizio dell'opinione pubblica si trasforma automaticamente in un indizio di reità, con le conseguenze negative che ciò può produrre, dal punto di vista dell'immagine, per il parlamentare e per lo stesso Parlamento. Parimenti è stato osservato che il diniego dell'autorizzazione a procedere può trasformarsi in uno strumento di persecuzione politica, non consentendo al parlamentare di dimostrare davanti all'autorità giudiziaria ed all'opinione pubblica la propria innocenza. Naturalmente la Giunta e l'Assemblea possono tenere conto della volontà espressa da chi, per varie ragioni, desiderasse affrontare il pubblico processo, anche se voler soggettivizzare questo diritto e portarlo a livello individuale vorrebbe dire stravolgerne completamente la natura e la funzione.

Oggettivamente intesa l'immunità è una risorsa della democrazia, l'arma di difesa contro il pericolo di attacchi politici di cui solo il Parlamento — e non il singolo parlamentare — può disporre. E non potrebbe essere diversamente, perché il nostro ordinamento, rifiutando qualsiasi distinzione tra i componenti la collettività, a maggior ragione non configura per i parlamentari posizioni soggettive eccezionali rispetto al diritto comune; pertanto, l'immunità è direttamente connessa alla funzione e non ai singoli parlamentari, che ne godono solo in via riflessa.

Sulla base di tali considerazioni l'onorevole Tarcisio Gitti, nella seduta della Camera del 13 maggio 1993 osservava come fosse inevitabile prevedere, nell'ambito del nostro regolamento, il voto palese anziché quello segreto per la deliberazione sulle autorizzazione a procedere in quanto atto che concerne una prerogativa. Non potendo quindi essere considerato un voto su persone, il voto sulle autorizzazioni a procedere non può che rientrare nella norma di carattere generale in base alla quale le votazioni hanno luogo a scrutinio palese.

A seguito della nuova interpretazione della norma regolamentare, ciascun parlamentare si è visto costretto ad assumere chiaramente davanti all'opinione pubblica la responsabilità di concedere o negare l'autorizzazione a procedere in giudizio. È prevista una sola eccezione: la possibilità di ricorrere al voto segreto per le autorizzazioni a procedere concernenti limitazioni alla libertà personale, non perché investano la sfera personale del parlamentare ma perché rientrano nella disciplina prevista per le votazioni che incidono sui principi e sui diritti di libertà validi per il parlamentare al pari di ogni altro cittadino.

5 — Nuova interpretazione dell'articolo 49 del regolamento della Camera e dell'articolo 113 del regolamento del Senato

Diversi gruppi hanno presentato proposte di modifica dell'articolo 49 del regolamento della Camera: nella proposta Lavaggi ed altri (Doc. II, n. 15) si precisa che lo scrutinio segreto è adottato per le votazioni riguardanti persone "ad eccezione di quelle relative alle autorizzazioni a procedere"; la proposta Tatarella ed altri (Doc. II, n. 14) è ancora più incisiva, prevedendo che sono escluse dallo scrutinio segreto le votazioni "riguardanti le autorizzazioni a procedere di cui all'articolo 68 della Costituzione, che hanno luogo a scrutinio palese con votazione nominale".

Il Presidente della Camera, sottolineandone tuttavia il carattere transitorio in vista della revisione dell'articolo 68 della Costituzione, ha ritenuto che fosse sufficiente una nuova interpretazione dell'articolo 49 del regolamento senza ricorrere ad una modifica formale, ripristinando cioè la prassi invalsa fino al 1988. La questione è stata posta all'ordine del giorno della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 5 maggio 1993. In quella sede il Presidente della Camera ha osservato che, poiché la *ratio* della riforma del 1988 era quella di

estendere l'uso del voto palese, probabilmente le deliberazioni dell'Assemblea in materia di autorizzazioni a procedere erano state comprese nella limitata sfera del voto segreto in quanto non era stata svolta una puntuale riflessione sulla natura dell'istituto. Ha poi proposto di riconsiderare, in via interpretativa, la prassi esistente in materia, nel senso di escludere la obbligatorietà del voto segreto per le autorizzazioni a procedere; restando comunque fermo che le autorizzazioni circa i provvedimenti limitativi della libertà personale ricadono, in ogni caso, nella disciplina prevista per le votazioni attinenti ai diritti di libertà, per le quali è possibile richiedere lo scrutinio segreto.

Quasi tutti i componenti la Giunta hanno espresso il loro pieno assenso alle proposte formulate dal Presidente. Il deputato Gerardo Bianco ha però osservato che, per giungere ad una soluzione convincente del tema in discussione, occorre verificare preliminarmente se l'autorizzazione a procedere sia un atto giuridico con il quale si afferma una prerogativa dell'organo parlamentare e si tutela l'indipendenza e la libertà della funzione parlamentare e non già una posizione personale del singolo deputato. Solo in questo caso, infatti, il voto palese apparirebbe compatibile sia con la norma costituzionale dell'articolo 68 sia con la vigente normativa regolamentare.

Un'opposizione netta, invece, ha manifestato l'onorevole Silvano Labriola, secondo il quale è da escludere, in sede sia di interpretazione sia di un'eventuale proposta di modifica regolamentare, l'obbligatorietà dello scrutinio palese per le autorizzazioni a procedere. A suo avviso si potrebbe, attraverso una disciplina di carattere transitorio, ripristinare la preesistente normativa che prevedeva la possibilità di concorso di richieste di voto palese e di voto segreto, con prevalenza di quest'ultimo. In ogni caso, a suo giudizio, sarebbe necessaria una formale modifica del regolamento, in quanto le norme in esso contenute non sono passibili di nuove interpretazioni senza che l'Assemblea si assuma la responsabilità, con il voto, di dichiarare una diversa volontà rispetto a quella che è stata applicata.

Constatato comunque l'ampio consenso sull'opportunità di intervenire per via interpretativa e non di riforma regolamentare, il Presidente ha sottoposto alla Giunta, che lo ha approvato riservandosi comunque di predisporre un progetto di modifica dell'articolo 18, il seguente parere:

"La Giunta è stata chiamata per iniziativa del Presidente, per la prima volta dopo la riforma del 1988, ad esprimere un parere sulla

prassi interpretativa del nuovo testo dell'articolo 49 del regolamento per la parte relativa alle 'votazioni riguardanti le persone', e segnatamente sulle modalità di votazione delle autorizzazioni a procedere, finora effettuate per tale prassi tutte a scrutinio segreto.

"La Giunta ritiene che l'oggetto proprio di tali deliberazioni consista in una decisione su un atto di prerogativa attraverso cui si esercita la garanzia della indipendenza e libertà della funzione parlamentare, nel rapporto con altri organi dello Stato, e non costituisca pertanto questione riguardante persone. Una conferma di tale valutazione può trarsi anche dalla prassi parlamentare precedente alla modifica dell'articolo 49 del regolamento della Camera, prassi che ha registrato una netta preponderanza di votazioni palesi pur in presenza di norme che stabilivano la prevalenza, a richiesta, dello scrutinio segreto. Va inoltre ricordata (è il caso del Senato prima della modifica regolamentare del 1988, nonché della Camera per il periodo statutario) l'esistenza di una prassi che contemplava il costante e non contestato ricorso al voto palese nelle deliberazioni sulle autorizzazioni a procedere pur un presenza di norme — statutarie o regolamentari — che prevedevano l'obbligo di votazione segreta su questioni relative alle persone.

"La Giunta, per tali considerazioni, esprime il parere che una più puntuale e meditata interpretazione dell'articolo 49 conduca a ritenere che le deliberazioni concernenti le autorizzazioni a procedere debbano essere votate a scrutinio palese. Esprime inoltre il parere che le autorizzazioni a procedere concernenti la sottoposizione all'arresto, alla perquisizione personale e domiciliare o ad altra privazione della libertà personale, ricadano nella disciplina prevista dalla seconda parte del primo comma dell'articolo 49 che prevede la prevalenza, a richiesta, dello scrutinio segreto, per votazioni comunque attinenti ai diritti di libertà ivi richiamati".

Il Presidente ha comunicato il parere all'Assemblea nella seduta del 13 maggio. Da quel momento in poi tutte le domande di autorizzazione a procedere sono state votate a scrutinio palese.

La questione è stata posta anche al Senato, dove sono pervenute tre proposte di modificazione del regolamento tendenti ad escludere il ricorso allo scrutinio segreto per le votazioni relative alle autorizzazioni a procedere (Doc. II, n. 17; Doc. II, n. 18; Doc. II, n. 19). Anche qui però si è optato per una reinterpretazione piuttosto che per una modifica della norma: il Presidente del Senato ha sottoposto, in data 6 maggio 1993, alla Giunta per il regolamento la questione relativa alle

modalità di votazione delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio, dando conto delle decisioni adottate il giorno prima dalla Giunta della Camera e ha, quindi, presentato il seguente parere:

"Nel solco dell'interpretazione costantemente adottata sino al novembre del 1988 ed alla conseguente, mai contestata, applicazione concreta, la Giunta per il regolamento — nel sottolineare l'esigenza di un'organica revisione della materia, anche sulla base delle modifiche che il Parlamento si accinge ad apportare all'articolo 68 della Costituzione — esprime il parere che le deliberazioni sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in materia di autorizzazione a procedere in giudizio siano sottoposte alla disciplina generale relativa ai modi di votazione e, pertanto, debbano essere votate in maniera palese. E ciò, in quanto le deliberazioni stesse costituiscono espressione di una prerogativa dell'organo parlamentare nell'ambito del rapporto con altri organi dello Stato e dunque non rappresentano in senso proprio 'votazioni riguardanti persone', ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 113, comma 3, del regolamento.

"In applicazione del comma 4 dello stesso articolo 113, il ricorso al voto segreto si rende possibile per le autorizzazioni a procedere concernenti la sottoposizione all'arresto, alla perquisizione personale e domiciliare o ad altra privazione o limitazione della libertà personale, attenendo le deliberazioni stesse ai rapporti di cui agli articoli 13 e seguenti della Costituzione.

"La nuova interpretazione entra immediatamente in vigore".

In considerazione della vecchia prassi, della quale la Giunta per il regolamento ha ribadito all'unanimità la correttezza, l'Assemblea, nella seduta del 13 maggio 1993, ha preso atto della decisione non senza qualche rilievo: la senatrice Boniver del gruppo socialista ha sostenuto, a titolo personale, che l'introduzione della deliberazione a scrutinio palese risulta difficilmente conciliabile con le disposizioni regolamentari che consentono il ricorso allo scrutinio segreto allorché l'Assemblea debba pronunciarsi in ordine a materie che riguardano le persone e la coscienza del singolo parlamentare. Ha sostenuto inoltre che l'imposizione della votazione palese sulle domande di autorizzazione a procedere allontanerebbe la prassi parlamentare italiana dall'esperienza degli altri parlamenti europei. Infatti, sulle domande di autorizzazione a procedere si vota a scrutinio segreto in Grecia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna; in Francia la votazione avviene a

scrutinio palese; il Belgio utilizza il voto palese su richiesta e nel Parlamento europeo la votazione avviene a scrutinio palese nel caso in cui non venga richiesto lo scrutinio segreto.

Al Senato dunque si è verificato un fatto singolare perché, pur non essendo stata mai modificata la norma regolamentare, dal 1948 ad oggi il sistema di votazione delle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è cambiato più volte: si è infatti passati dal voto prevalentemente palese, al quale si ricorreva prima delle modifiche regolamentari del 1988, a quello segreto e di nuovo al voto palese, introdotto da ultimo per via interpretativa.

Le nuove modalità di votazione delle domande di autorizzazione a procedere e la modifica dell'articolo 18 del regolamento della Camera sono intervenute in un momento particolare della vita del paese, nel quale l'opinione pubblica chiede a gran voce al mondo della politica chiarezza, trasparenza e nuovi comportamenti.

Le innovazioni introdotte vanno in questa direzione; anche se nell'imminenza della revisione dell'articolo 68 della Costituzione (entrata in vigore con la legge 29 ottobre 1993, n.3) esse potrebbero apparire quasi inutili, occorre considerare che, una volta sollevato, sarebbe risultato impossibile rinviare il problema della correttezza della prassi seguita per la votazione delle autorizzazioni a procedere. I due rami del Parlamento, inoltre, avrebbero avuto qualche difficoltà ad esaminare e votare le richieste di autorizzazione a procedere, stante il loro elevatissimo numero (in questa prima parte dell'XI legislatura ne sono pervenute ben 547, mentre nella X legislatura ne erano pervenute in totale 256), per cui si è resa indispensabile una immediata modifica esemplificativa della procedura.

D'altronde, le giunte per il regolamento delle due Camere e le stesse Assemblee parlamentari, pur operando nella prospettiva del superamento dell'autorizzazione a procedere, hanno introdotto solo le modifiche formali ed interpretative indispensabili nella fase transitoria.

L'entrata in vigore della nuova formulazione dell'articolo 68, sebbene non introduca un'innovazione radicale, è destinata a far sentire decisamente il suo peso nella nostra giustizia penale. In base alla modifica introdotta, infatti, i magistrati potranno procedere nei confronti dei membri del Parlamento, alla stregua di quanto avviene per qualunque altro cittadino, senza dover richiedere alcuna autorizzazione, salvo che per i singoli atti già ricordati.

Con la revisione dell'articolo 68 della Costituzione si conclude un processo che, avviatosi con l'abolizione del voto segreto sulle richieste di autorizzazione a procedere, potrà consentire l'affermarsi di una diversa visione del rapporto tra Parlamento e cittadini, improntato ad una maggiore trasparenza delle decisioni e dei comportamenti.

Danilo Testini

Il controllo del Parlamento sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale: la commissione bicamerale istituita ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88

1 — Il supporto costituzionale al controllo parlamentare sugli enti pubblici; 2— Il controllo della Corte dei conti e del ministero vigilante; 3 — Il fondamento costituzionale delle commissioni di vigilanza; 4 — La Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale; 5 — L'attività della Commissione nella X legislatura; 6 — Le principali problematiche affrontate dalla Commissione di controllo nel corso del 1993; 7 — Considerazioni conclusive.

1 — *Il supporto costituzionale al controllo parlamentare sugli enti pubblici*

"Ma desidero sottolineare l'adempimento di un grave, delicato, primario compito del Parlamento, della Camera, ed è il compito del controllo; compito che non è riserva delle opposizioni, ma deve essere sentito come continuità di fiducia nei confronti del Governo da parte della maggioranza" (1).

Queste le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scàlfaro, dopo la sua elezione a Presidente della Camera dei deputati, per sottolineare la necessità della concreta applicazione del controllo nelle varie sedi come garanzia di trasparenza nella gestione della Pubblica amministrazione.

Considerando quindi il controllo del Parlamento finalizzato ad assicurare la regolarità dello svolgimento dell'attività amministrativa, anche quello esercitato sugli enti previdenziali può essere oggetto di una riflessione specifica qualora si accetti il fatto che, in sostanza, il controllo in genere è riferito all'esercizio delle competenze che le leggi affidano agli uffici ministeriali e a quelli degli enti pubblici e che tali sono comunemente considerati gli enti previdenziali valutando la loro organizzazione in relazione al fine per il quale essa è predisposta: l'erogazione di prestazioni tendenti al soddisfacimento di esigenze che,

intese come bisogni della collettività, postulano un superamento delle concezioni mutualistiche, espressione di una solidarietà limitata agli stessi lavoratori o al massimo estesa ai datori di lavoro, che sostanzialmente sopravvissero nel nostro paese fino a quando anche da noi non si affermò l'idea della cosiddetta sicurezza sociale.

Senza soffermarsi sulle origini di tale idea, che sembrò in grado di offrire un modello di soluzione ai problemi del dissesto finanziario che caratterizzò il sistema previdenziale corporativo nell'immediato dopoguerra, si sottolinea che ad essa si ispirò il legislatore nella formulazione dell'articolo 38 e del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione e che a tali norme è opportuno rifarsi qualora, come nel nostro caso, ci si interroghi sul fondamento costituzionale del controllo parlamentare sugli enti pubblici previdenziali. Ciò a ragione del fatto che da essi può trarsi una conclusione di grande importanza: la realizzazione della tutela previdenziale, non corrispondendo più soltanto ad un interesse dei singoli lavoratori, come avveniva nell'ordinamento corporativo, ma a quello di tutta la collettività organizzata nello Stato, costituisce, di necessità, uno dei compiti primari di quest'ultimo.

In particolare, il momento essenziale e qualificante delle disposizioni dell'articolo 38 risiede sia nell'affermazione di un diritto dei cittadini, lavoratori o no, nei confronti dello Stato, tenuto in ogni caso a realizzare la libertà dal bisogno, sia nel fatto che l'interesse dei lavoratori debba essere soddisfatto con un trattamento preferenziale rispetto a quello riservato all'interesse dei cittadini in genere. Trattasi — e questo è il punto — di una scelta di politica previdenziale che influisce sull'ambito e sull'intensità della tutela ma che non denota affatto l'esistenza di una diversità di fondamento e di funzioni dell'intervento pubblico (7).

Tenuto conto inoltre che nell'espletamento di tale compito lo Stato è tenuto non solo a predisporre gli organi e gli istituti necessari, ma anche ad integrarli, ne consegue che esso non può limitarsi alla costituzione degli istituti e alla disciplina ed organizzazione dei rapporti ma deve altresì tendere alla effettiva realizzazione della tutela dei singoli soggetti predetti, ove occorresse anche attraverso l'attiva partecipazione alla gestione finanziaria.

Da questo punto di vista, l'intervento finanziario dello Stato ha ormai raggiunto un'intensità notevole, non essendo più limitato a favorire, stimolare ed incoraggiare l'attività dei soggetti interessati ma,

in attuazione dei citati articoli della Costituzione, a rendere effettivo il diritto alle prestazioni previdenziali. Più di recente, tale intervento è apparso destinato ad assolvere una funzione diversa e maggiormente significativa, stante il finanziamento sia della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (articoli 37 e 40 della legge n. 88 del 1989), sia del servizio sanitario nazionale ([3]).

Dunque, anche se ci si limitasse a considerare il finanziamento degli enti previdenziali attuato dallo Stato, il controllo parlamentare sugli stessi apparirebbe giustificato e suscettibile di porre i problemi di carattere generale relativi all'esercizio di detta funzione da parte delle Camere. Tali problemi riguardano, in particolare, l'esatta collocazione di questa attività nell'ambito del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, l'individuazione del ruolo che nel funzionamento delle nostre Camere — ed in specie in rapporto al controllo parlamentare — può e deve svolgere l'opposizione, nonché gli accorgimenti attraverso i quali in Parlamento si può riuscire a trovare "lo spazio" necessario a svolgere in maniera non meramente occasionale ed epidermica questa funzione ([4]).

Il fatto poi che il controllo sia inteso quale ispezione parlamentare ordinaria, permanente ed organica, giustifica maggiormente il motivo per cui alle Camere viene attribuito tale esercizio: consentire un'effettiva partecipazione della comunità ai processi di quegli apparati pubblici, semipubblici ed anche privati che incidono sensibilmente sulla vita della società civile.

Nel caso in cui si considerasse, sempre per ciò che attiene al fondamento costituzionale, non la categoria specifica degli enti previdenziali ma quella degli enti pubblici, ai quali i primi sono comunque riconducibili, si constaterebbe che nella Costituzione non esistono disposizioni che — a somiglianza di quanto prevedono gli articoli 94 e 95 per il Governo — rendano responsabili gli organi anzidetti davanti alle Camere. Né esiste una disposizione parallela all'articolo 81, in grado di estendere, al di là del rapporto con il Governo, il potere di controllo delle Camere ad organi diversi da esso, come la Pubblica amministrazione in senso lato, che, mentre non si identifica con il Governo, tuttavia fa capo ad esso e gli è quindi strettamente collegata.

Dunque, all'infuori del ricordato articolo della Costituzione, non vi è altra norma richiamabile in materia. Poiché tale articolo prevede soltanto un rapporto tra Camere e Governo, se ne deduce che l'attività della Pubblica amministrazione è soggetta al controllo parlamentare

solo nei casi in cui esso si esplichi attraverso il "diaframma" governativo.

Si deve tener conto però che nel nostro ordinamento vi sono apparati che operano in posizione di autonomia variamente graduata rispetto al Governo, in relazione ai quali l'esigenza di un controllo diretto delle Camere appare giustificata. È il caso degli enti sovvenzionati, appunto, e di quelli cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259).

Tuttavia, il fatto che la predetta legge definisca gli enti sovvenzionati dallo Stato, e appunto per ciò sottoposti ad uno speciale controllo della Corte dei conti, secondo quanto previsto dall'articolo 100 della Costituzione, non significa che vi sia un'apposita norma costituzionale che preveda il controllo di tali enti da parte delle Camere e che stabilisca, quindi, un rapporto diretto fra queste e gli organismi in questione. Per quanto si voglia valorizzare la citata disposizione, quindi, non pare che da essa riesca a trarsi di più della dimostrazione che i costituenti erano consapevoli dell'importanza che, accanto all'attività dell'amministrazione tradizionale, avevano assunto e sempre più avrebbero assunto le nuove sedi di azione pubblica identificantesi negli enti sovvenzionati ([5]).

2 — *Il controllo della Corte dei conti e del ministero vigilante*

L'articolo 100 implica che le Camere non possono esimersi dall'occuparsi della gestione degli enti né d'avvalersi, a tal fine, dell'ausilio della Corte dei conti. Anzi, secondo taluni autori, tra gli strumenti che con le commissioni parlamentari di vigilanza concorrono per il controllo del legislativo sull'esecutivo, la Corte dei conti è quello la cui attività rappresenta il naturale completamento delle commissioni succitate ([6]). Di diverso avviso è invece Sabino Cassese, per il quale "il controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato è inutile, perché questo organismo è attrezzato per controllare l'attività di soggetti il cui agire sia predeterminato da norme, sicché l'organo di controllo compie solitamente la verifica della corrispondenza della condotta seguita di fatto dall'ente rispetto alla norma" ([7]).

Ma ai fini di questo lavoro interessa evidenziare che, in ogni caso, il controllo della Corte dei conti non viene a sovrapporsi a quello di un altro organo ausiliario a ciò predisposto, ovvero la Commissione parlamentare di vigilanza.

La Corte dei conti, infatti, esercita un controllo di legittimità "neutro", cioè disinteressato, a garanzia obiettiva dell'ordinamento, al fine di assicurare nell'azione del Governo e degli organi da esso dipendenti l'osservanza delle leggi, a prescindere da qualsiasi interesse generale o particolare della Pubblica amministrazione ([8]).

In particolare, per quanto concerne il controllo sugli enti di norma ordinariamente contribuiti dallo Stato, la legge 21 marzo 1958, n. 259, si limita a precisare gli elementi e i dati in base ai quali la Corte può effettuare il controllo secondo quanto previsto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione; la normativa suddetta specifica l'oggetto (gestioni finanziarie), ma non precisa né qualifica il tipo di tale controllo, cioè se di legittimità, formale, di merito, politico o sostanziale. Pare logico presumere che il controllo in questione non sia di merito perché, per l'influenza ed il peso che avrebbe certamente potuto avere nei confronti dell'attività controllata, avrebbe indubbiamente richiesto un'esatta e positiva precisazione quanto alla sua sfera d'azione. Da questo punto di vista, quindi, appare giustificata la necessità del concorso di altri organi che integrino, con il loro controllo di merito, quello giuridico-amministrativo attinente alla regolarità formale effettuato dalla Corte dei conti.

Un controllo sulla sostanza delle decisioni assunte nella conduzione dell'amministrazione/ente, in quanto implica la valutazione di scelte soggettive effettuate in base a criteri personali, e quindi non obiettivi, che non possono prescindere dalla presa in considerazione di valori quali l'opportunità, l'utilità, l'economicità, eccetera, può essere effettuato da chi, proprio in virtù della sua funzione, deve ritenersi sensibile interprete delle scelte politiche del Governo: anche da ciò il naturale riferimento, per lo svolgimento di tale compito, ai parlamentari — e quindi alle commissioni di vigilanza — i quali, fra l'altro, essendo elettivi — e non di carriera, come i magistrati della Corte — sono politicamente responsabili ed impegnati così a valutare continuamente la rispondenza delle scelte operate nella conduzione dell'amministrazione/ente alla volontà popolare ([9]).

Quanto poi al rapporto tra Corte dei conti e Parlamento, i nuovi regolamenti parlamentari hanno cercato di conseguire lo scopo dell'avvicinamento tra i due organi. Da questo punto di vista, merita rilevare che mentre prima della riforma parlamentare del 1971 non se ne faceva cenno, successivamente ad esso fu dedicato un intero capo — il XXXV — del regolamento della Camera dei deputati. In particolare, è stato dato il giusto rilievo alle commissioni permanenti pre-

vedendo che ad esse vengano smistate le relazioni che la Corte invia alle Camere sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (articolo 149 regolamento Camera e articolo 131 regolamento Senato).

Tali disposizioni vengono ulteriormente accentuate dal fatto (articolo 133 regolamento Senato e articolo 148 regolamento Camera) che la Corte può essere richiesta di fornire "informazioni, chiarimenti e documenti... nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti" e può inoltre essere indicata (articoli 149, secondo comma, e 150, secondo comma, regolamento Camera) "a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio".

Se il controllo della Corte dei conti rispetto a quello delle commissioni parlamentari di vigilanza non può essere inteso come un inutile doppione, in quanto prescinde completamente dal controllo politico, essendo semplicemente giuridico, di legittimità, si deve aggiungere che, come per tutti i casi di sindacato del Parlamento sulla Pubblica amministrazione, il controllo delle Camere si assomma e si sovrappone a quello del ministero competente per il settore.

Per quanto riguarda gli enti previdenziali, ad esempio, l'articolo 1 della legge 9 marzo 1989, n. 88, di ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL, stabilisce che tali enti pubblici, erogatori di servizi, siano sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro. Ma, ancora una volta, deve essere sottolineata la differenza esistente tra questo tipo di controllo e quello che il Parlamento esercita sulla Pubblica amministrazione: mentre il primo resta di carattere interno, di natura politico-amministrativa, anche quando è diretto a garantire la legalità delle azioni delle amministrazioni dipendenti, il secondo è sempre di natura politico-costituzionale, in quanto volto a cogliere le disfunzioni amministrative secondo i distinti parametri costituzionali della legittimità e dell'efficienza democratica dell'azione amministrativa ([10]).

3 — *Il fondamento costituzionale delle commissioni di vigilanza*

Premesso che le commissioni di vigilanza di cui si tratta sono quelle composte da deputati e senatori e non anche da estranei al Parlamento, giacché, se così fosse, si tratterebbe di commissioni miste alle quali è comunemente negata la qualifica di "parlamentari", ed avendo altresì

ben chiaro il concetto che vigilanza non è inchiesta ma controllo, il fondamento degli organi parlamentari istituiti a tal fine va ricercato, sotto il profilo strettamente costituzionale, nella matrice fondamentale della nostra forma di Governo: infatti, gli enti da vigilare altro non sono che diramazioni più o meno mediate del potere esecutivo, in ogni caso svolgenti funzioni di pubblico interesse. Comunque, pur restando enti privati, essi sono concessionari di un pubblico servizio. Il controllo assiduo che il Parlamento deve effettuare per vagliare se il Governo agisca entro i limiti ad esso derivanti sia dalle norme vigenti sia, e soprattutto, dall'approvazione del programma sul quale si è basata la concessione della fiducia da parte delle Camere, non può non implicare necessariamente un controllo costante sull'attività di tali enti.

Il fondamento positivo per giustificare l'istituzione di strumenti con cui attuare il controllo deriva al legislatore ordinario dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione: la determinazione con legge dei programmi e dei controlli "opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a 'fini sociali'" altro non significa se non che le Camere, secondo l'intenzione del costituente, sarebbero dovute essere le sedi decisionali principali in tale ambito, riservandosi appunto di porre in essere quegli strumenti opportuni di controllo perché l'attività economica persegua determinati indirizzi ([11]). Ovviamente, tale attività deve essere intesa in senso lato, altrimenti si attuerebbe un'interpretazione restrittiva della norma in questione, non più in armonia con il primo ed il secondo comma dell'articolo; in altre parole, solo dando un significato estensivo al termine di iniziativa economica essa può riflettersi non soltanto sull'utilità sociale, ma addirittura anche sulla sicurezza, libertà e dignità umana.

Ad ulteriore conferma che il fondamento normativo di cui sopra non può configurare commissioni di vigilanza chiamate ad espletare le loro funzioni solo nell'ambito economico sovviene lo stesso articolo 41, quando al terzo comma destina l'attività economica 'a fini sociali'. Appare infatti evidente la generalità di tali fini, sia perché alla loro realizzazione non è estraneo l'intervento statale, sia perché il loro conseguimento concorre alla realizzazione di quei diritti e valori umani enunciati dall'articolo 3 della Costituzione.

Si rileva inoltre che mentre le commissioni parlamentari di inchiesta sono espressamente previste dalla Costituzione all'articolo 82, di quelle di vigilanza si ha menzione solo nelle leggi ordinarie che le

istituiscono. Ne consegue che mentre per costituire e rendere pienamente efficace una commissione di inchiesta è sufficiente la semplice deliberazione di una sola Camera (in base al primo comma dell'articolo 82 della Costituzione), per quelle di vigilanza è richiesta una decisione di entrambe le Assemblee, avente, necessariamente, la solenne e rituale forma della legge.

Già da questo aspetto si rileva come le commissioni di vigilanza si distinguano nettamente da quelle di cui all'articolo 82 della Costituzione, anche prescindendo dalla constatazione che le prime sono permanenti e le seconde temporanee. Ma ciò non significa che per questo possa dubitarsi della loro legittimità nel quadro del nostro ordinamento, giacché la previsione dell'articolo 82 non esclude che le Camere possano far uso del potere loro assegnato come meglio credono, né che esse siano vincolate alla stretta osservanza dello stesso articolo, con l'esclusione implicita della validità di commissioni create con criteri differenti da quelli enunciati dalla Costituzione.

Anzi, i motivi ed i fini principali che sono alla base della facoltà di cui sono titolari le Camere di creare commissioni di inchiesta vengono arricchiti e resi più concretizzabili con il riconoscimento per le Assemblee del potere di istituire una vasta gamma di commissioni, fra cui quelle di vigilanza, che possano dimostrarsi, proprio perché create *ad hoc* e con determinate peculiarità, sempre più duttili ed adeguate ad affrontare particolari materie ([12]); e che, almeno in un certo periodo, tale concezione sia stata prevalente è dimostrato dalla proliferazione di organi a composizione mista di senatori e deputati nella fase della cosiddetta democrazia consociativa, la quale rappresentò uno dei fenomeni più interessanti della VII legislatura, in quanto consentì a talune forze politiche di partecipare, sia pure in differenti proporzioni e in diversa misura, all'elaborazione politica complessiva ([13]).

Chiarito dunque che, in sostanza, le commissioni parlamentari di vigilanza rientrano nell'autoregolamentazione funzionale delle Camere, che in questo caso produce però i suoi effetti anche nella sfera esterna alle stesse, proprio perché tali commissioni sono approvate con legge, sul piano pratico si sottolinea la necessità di un'esatta specificazione dei poteri fissati dalle leggi istitutive, ad esempio in relazione ai soggetti titolari, ai destinatari e alla materia.

Quanto alla previsione delle commissioni di vigilanza nei regolamenti parlamentari, va rilevato infine che mentre non se ne parla in quello della Camera, esse sono invece semplicemente citate dall'artico-

lo 134 del regolamento del Senato, quando afferma che le commissioni permanenti "hanno facoltà di chiedere al Presidente del Senato di invitare le commissioni di vigilanza, di cui facciano parte senatori eletti dall'Assemblea, a fornire informazioni, chiarimenti e documenti, nel rispetto delle competenze loro attribuite dalle leggi vigenti".

4 — *La Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale*

Con la legge n. 70 del 1975, in vista dell'assunzione da parte delle regioni e dei comuni di taluni compiti svolti in precedenza da enti parastatali, si è provveduto al riordinamento dell'intero settore cosiddetto del parastato, dove gli enti erano nati e proliferati, soprattutto nel corso dell'ultimo mezzo secolo, sotto la spinta di un decentramento funzionale della Pubblica amministrazione nei più diversi campi di attività, sulla base di una legislazione molto spesso episodica e frammentaria. Occorreva quindi porre mano ad una coraggiosa opera che comportasse: la soppressione di enti superflui o che avessero esaurito la loro funzione; l'accorpamento o la fusione di enti che svolgessero in modo non coordinato le stesse funzioni; la ristrutturazione, infine, di quegli enti che dovevano adeguare l'organizzazione ed il loro personale ai nuovi compiti e alle nuove funzioni.

Il criterio con cui si è operato per la scelta degli enti da includere nella tabella allegata alla predetta legge, e perciò da mantenere in vita, è stato quello di individuare gli enti appartenenti alla categoria del parastato che sicuramente svolgessero una funzione ritenuta necessaria ai fini dello sviluppo economico, civile e culturale del paese. Tale tabella poteva essere integrata con gli enti che il Governo avesse ritenuto opportuno includervi nel triennio successivo all'entrata in vigore della legge, nell'esercizio del potere di delega espressamente conferitogli, o anche successivamente con apposito provvedimento.

Per quanto gli enti inclusi nella tabella fossero assistiti dalla presunzione legale di svolgere attività necessarie per il paese, ciò non impediva che con separato provvedimento legislativo o con decreto legislativo si potesse procedere alla soppressione, fusione o ristrutturazione degli stessi. La disciplina prevista a tal fine rappresentava certamente il profilo innovativo di maggior rilievo dal punto di vista della raziona-

lizzazione del sistema e della riduzione degli sprechi, soprattutto in considerazione del fatto che, concentrando l'attenzione del Governo sugli enti pubblici non economici esclusi dalla tabella, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge la loro sorte sarebbe stata comunque definitivamente decisa.

L'attuale Commissione parlamentare chiamata ad esercitare il controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha assunto le attribuzioni prima spettanti alla Commissione di vigilanza di cui all'articolo 3 del testo unico delle norme concernenti l'amministrazione della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro (regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453).

Le competenze della Commissione di cui all'articolo 56 della legge n. 88 del 1989 divenivano così sia di carattere generale, cioè di controllo, di efficienza e di promozione su tutti gli enti sopra ricordati, sia di carattere specifico con riferimento all'attività dei predetti istituti di previdenza.

Nella seduta di martedì 12 dicembre 1989, la Commissione di controllo procedeva all'audizione del sottosegretario di Stato per il tesoro, nonché del direttore generale e del vicedirettore generale degli istituti di previdenza sul passaggio delle competenze da parte della Commissione di vigilanza "mista" sulla Cassa depositi e prestiti. Peraltro, la Commissione aveva avuto modo di affrontare l'argomento in questione procedendo, in sede di ufficio di presidenza, all'audizione del deputato Alagna, presidente della citata Commissione "mista". Proprio a seguito di quell'incontro, fu valutata l'opportunità di prendere contatti con il Ministero del tesoro, al fine di stabilire in che modo la Commissione dovesse organizzare i propri lavori per il futuro.

Nel corso dell'audizione, il direttore generale degli istituti di previdenza riassumeva alcuni dati importanti relativi alla realtà gestionale ed organizzativa della sua amministrazione riferita a quattro casse pensioni: la prima interessante i dipendenti degli enti locali (comuni, provincie e regioni) ed anche il personale delle unità sanitarie locali, delle aziende municipalizzate, dei consorzi e delle comunità montane; la seconda i medici ospedalieri; la terza gli insegnanti delle scuole elementari, materne e parificate; la quarta gli ufficiali giudiziari, gli aiuto ufficiali e i dattilografi degli uffici giudiziari.

Da parte sua, il vicedirettore generale sottolineava come le competenze precedentemente attribuite alla Commissione "mista" si sostanziassero, per la Commissione istituita ai sensi della legge n. 88 del

1989, principalmente nella facoltà di esprimere un parere al Ministro del tesoro sullo stato di previsione delle spese generali di amministrazione e di gestione del patrimonio immobiliare, che il direttore generale ha l'obbligo di comunicare alla Commissione parlamentare entro il mese di novembre di ogni anno (successivamente, il Ministro del tesoro emana un decreto che rende esecutivo quel parere) ([14]).

Oltre al potere di indagine, di cui la Commissione può avvalersi compiendo direttamente o disponendo che si compiano tutte le "verificazioni" che reputi necessarie ai fini dello svolgimento delle proprie attribuzioni (articolo 4, terzo comma, del libro I del regio decreto n. 453 del 1913; articolo 16 del decreto luogotenenziale n. 1058 del 1919), ad essa spettava, altresì, l'approvazione dei rendiconti degli istituti di previdenza, nonché la formulazione del parere sui seguenti oggetti: sullo stato di previsione delle spese d' amministrazione degli istituti di previdenza e relative variazioni, da approvarsi l'uno e l'altro con decreto del Ministero del tesoro (articolo 7, primo comma, del libro I del regio decreto n. 453 del 1913; articolo 18 del decreto luogotenenziale n. 1058 del 1919); sul saggio d'interesse — da stabilirsi con decreto del Ministero del tesoro — sulle somme concesse a mutuo dagli istituti di previdenza.

Tali compiti sono venuti meno per la Commissione, in quanto il decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 416, recante istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, ha soppresso (articolo 3, comma 11) il comma 4 dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, il quale prevedeva, appunto, che la Commissione assumesse le funzioni precedentemente svolte dalla Commissione di vigilanza "mista".

Senza ripercorrere le vicende legislative che hanno accompagnato la vita di tale Commissione "mista" fin dalla sua nascita, si può ricordare che essa era composta da otto parlamentari (quattro deputati e quattro senatori), tre consiglieri di Stato e un consigliere della Corte del conti, al momento del varo della legge 9 marzo 1989, n. 88, che ha istituito — come ricordato — una Commissione parlamentare di controllo composta da nove senatori e nove deputati nominati, in rappresentanza e proporzionalmente ai vari gruppi parlamentari, dai Presidenti delle due Camere.

Poiché quest'ultima disposizione sembra rifarsi all'articolo 82 della Costituzione, dove è detto che le commissioni d'inchiesta debbono rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari, va sottolineato che,

se vi è un caso nel quale la rappresentanza delle minoranze deve essere piena e praticamente efficiente, al di là del semplice criterio quantitativo della proporzionalità, è proprio quello dei controlli. In tale fattispecie, infatti, dovrebbe potersi esplicare efficacemente quella funzione contenitrice e stimolatrice dell'attività della maggioranza che costituisce il compito precipuo dell'opposizione e che può essere svolta con scarsa efficacia concreta quando si applichi appunto il criterio anzidetto.

Se l'attuale Commissione di controllo deve intendersi interparlamentare quanto alla sua composizione, è importante rilevare che il comma 2 dell'articolo 56 tiene in primaria considerazione le esigenze dell'utenza nel delineare il compito di vigilanza, sia esso riferito all'utilità del servizio, all'equilibrio delle gestioni e all'utilizzo dei fondi disponibili, sia alla programmazione dell'attività degli enti ed ai risultati di gestione; ciò per il fatto che le prestazioni degli enti in questione trovano il loro scopo nell'interesse pubblico alla loro erogazione, indipendentemente da ogni interesse patrimoniale o dall'economicità o meno del servizio.

Ai sensi del citato articolo 56, dunque, la Commissione esercita il proprio controllo sugli enti in relazione all'efficienza dei servizi resi agli utenti ed alla programmazione delle attività, nonché ai risultati di gestione con riguardo alle linee di programmazione nazionale.

Peraltro, sul versante legislativo la Commissione vigila sull'efficacia e sull' attuazione delle leggi in materia previdenziale, anche in vista dell'elaborazione di proposte di riforma: tale azione si è manifestata più volte con l'invio alle Presidenze delle Camere e alle commissioni legislative di osservazioni e proposte relative a specifiche normative previdenziali. Essa, quindi, non ha poteri di gestione e conseguentemente non si sostituisce alle competenze del ministero vigilante né a quelle degli organi statutariamente responsabili.

Non si comprenderebbero completamente le novità introdotte dalla Commissione nel complesso "governo" degli enti di previdenza se non si considerassero la fragilità e la debolezza del sistema dei controlli in precedenza vigente — ad unanime giudizio -, che non ha impedito il consolidarsi di situazioni a volte preoccupanti e la necessità di stabilire una funzione di controllo non episodica ma costante e capace di raccordare il Parlamento in modo organico all'intero settore della previdenza per verificare l'effettiva capacità di risposta alle esigenze sociali e di attuazione delle prescrizioni legislative.

5 — *L'attività della Commissione nella X legislatura*

Premesso che le funzioni assegnate alla Commissione ne evidenziano la diversa natura rispetto a quelle prima esercitate dalla Commissione "mista", la quale si configurava come un organo di alta amministrazione e di consulenza del Governo, va detto, anzitutto, che per essa è certamente non trascurabile aver conseguito l'obiettivo di realizzare il censimento degli enti previdenziali, effettuato con la collaborazione dell'apposito ispettorato costituito presso il Ministero del tesoro. Tale censimento, infatti, oltre ad essere basilare per l'attività della Commissione, consente al legislatore di verificare e valutare le disparità, le sovrapposizioni, le incertezze nei trattamenti, le diverse modalità organizzative, l'andamento finanziario ed i problemi in genere che attraversano il sistema, rendendolo difficilmente conoscibile e controllabile.

Per quanto concerne i pareri, la Commissione ha più volte espresso al Ministero del tesoro il parere favorevole sugli atti degli istituti di previdenza in precedenza citati, approvando altresì i relativi rendiconti.

Per ciò che attiene all'esame dell'attività degli enti vigilati, la Commissione ha acquisito un'articolatissima documentazione predisposta dagli enti medesimi ed elaborata dagli uffici della Camera, sulla base della quale ha aperto un confronto con i responsabili di ciascuno di essi: a tal fine ha tenuto complessivamente 53 sedute per le audizioni dei presidenti e dei massimi responsabili tecnici ed amministrativi di tutti gli enti — di ognuna delle quali è stato redatto il resoconto sommario e quello stenografico -, nonché un numero egualmente consistente di riunioni dell'ufficio di presidenza dedicate all'organizzazione dei lavori.

Particolarmente importanti sono stati i sopralluoghi effettuati nelle sedi periferiche dell'INPS e dell'INAIL di Catanzaro, Perugia, Milano e Cremona, che hanno permesso di conoscere significative esperienze di alcune realtà locali e di acquisire elementi informativi di grande rilievo.

Allo scopo di studiare ed approfondire direttamente il problema dei ritardi con cui venivano liquidate le pensioni all'estero, pur in presenza di una riduzione del tempo medio di liquidazione nel nostro paese, la Commissione si è recata in Australia — paese nel quale, in ragione della forte presenza italiana, tale problema è particolarmente sentito -, al fine

di trattare le tematiche direttamente con i lavoratori ivi residenti.

Si sottolinea l'importanza di questa missione che, indubbiamente, al di là delle questioni discusse, ha consentito ad una delegazione del Parlamento di stabilire un rapporto diretto con una comunità italiana che presenta notevoli problemi di comunicazione con il nostro paese.

A seguito dei problemi emersi nel corso di tale visita, le cui risultanze sono contenute in una relazione approvata nella seduta del 18 giugno 1991, una delegazione della Commissione si è successivamente recata alla sede regionale INPS di Ancona, in cui vengono trattate le pratiche relative alle pensioni italo-australiane in regime di convenzione internazionale, per accertare le iniziative adottate dall'Istituto al fine di accelerare i tempi di liquidazione delle pratiche.

Sempre allo scopo di acquisire una diretta conoscenza delle realtà locali, la Commissione ha inoltre visitato le sedi regionali e provinciali INPS ed INAIL di Trieste.

Nonostante la legge non preveda espressamente l'elaborazione di una relazione conclusiva, è sembrato alla Commissione indispensabile, proprio per rendere efficiente e pubblico il rapporto tra universo previdenziale, attese sociali e Parlamento, predisporre un rapporto che non solo sintetizzasse l'attività svolta ma che ancor più potesse costituire uno strumento utile sotto il profilo dell'informazione per tutti i soggetti interessati e, in particolare, per gli organi parlamentari.

Al termine del programma di attività, la Commissione ha ritenuto opportuno che il documento dovesse in primo luogo rappresentare la sintesi dei dati e degli elementi informativi relativi a tutti gli enti gestori, individuando i più rilevanti sotto il profilo economico-finanziario e sotto quello dell'interesse sociale e concentrando su questi specificamente la propria attenzione. Affrontando problemi di non semplice soluzione sia sotto il profilo del metodo sia del merito, sono state predisposte una relazione ed una scheda di sintesi delle informazioni fornite per i dieci enti considerati di maggior rilievo: INPS, ENASARCO, ENPALS, ENPAM, ENPAS, INADEL, INPADAI, istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro, istituto postelegrafonici, INAIL.

La necessità di comparare gli elementi informativi ha poi suggerito l'opportunità di elaborare, per gli enti di cui sopra, una tavola sinottica di raffronto, relativa alla situazione normativa e a quella finanziaria. Per i rimanenti enti è stata invece formulata una scheda "anagrafica" più sintetica, con l'obiettivo di giungere ad un'identificazione della situazione di ciascuno di essi sulla base di essenziali parametri comuni.

La Commissione ha ritenuto di dover dare conto, in un apposito paragrafo, della situazione previdenziale ed assistenziale del settore statale, che, come è noto, non fa capo ad alcun ente specifico, e di concentrare il proprio interesse anche sugli aspetti patrimoniali — mobiliari ed immobiliari — delle gestioni: tema di straordinario, attuale rilievo economico-sociale.

Obiettivo della Commissione è stato quello di procedere ad un generale censimento degli organismi operanti nel settore e di affrontare, dopo attento esame, i nodi e le principali questioni emerse nel corso della propria attività. In tal senso, per quanto concerne l'INPS, ha ritenuto necessario procedere all'esame delle gestioni autonome (commercio, artigianato ed agricoltura), nonché dei fondi di previdenza bancari a seguito del loro trasferimento all'INPS.

Va rilevato poi che, nel secondo anno di attività, l'anticipata conclusione della legislatura non ha consentito alla Commissione di realizzare in modo concreto molte delle proprie risoluzioni: censimento completo degli enti di previdenza; esame ed attenta valutazione delle iniziative poste in essere dall'INAIL per far fronte al problema dell'elusione e dell'evasione contributive; approfondimento degli aspetti relativi all'informatizzazione delle attività sotto molteplici aspetti; confronto tra i sistemi previdenziali dei principali paesi europei, stanti i delicati problemi di armonizzazione legislativa conseguenti alla costituzione del mercato unico europeo; rilevazione ed attento esame delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia.

In particolare, per la Commissione non è stato possibile giungere ad un dibattito politico che consentisse una valutazione in ordine ai problemi posti al suo ordine del giorno. Essa ha comunque ritenuto utile offrire al Parlamento ed ai soggetti interessati un rapporto che, per un verso, desse conto dell'attività della Commissione mediante la presentazione dei resoconti stenografici delle audizioni tenute e, per un altro, presentasse, a mero titolo di documentazione, e conseguentemente privo di qualsiasi valutazione di ordine politico, i lavori elaborati già al momento della chiusura della propria attività ed i documenti che sarebbero stati a base della discussione parlamentare ([15]).

Anche per quanto riguarda un altro importante aspetto, quello del raccordo tra le commissioni di vigilanza e le commissioni permanenti, tracciato nella norma del regolamento del Senato cui si è in precedenza accennato, si ricorda che ad esso non è venuta meno la Commissione. Infatti, dopo aver ascoltato i rappresentanti dell'INPS e dell'INAIL sui problemi che sarebbero potuti insorgere a seguito del-

l'approvazione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 3705, relativo all'istituto del conto corrente fiscale e contributivo, la Commissione manifestava preoccupazione per il contenuto di tale articolo, esprimendo anche valutazioni tecniche che inviava ai competenti organi parlamentari. Lo stesso è accaduto il 4 marzo 1993, quando il presidente della Commissione nell'attuale legislatura, onorevole Pier Luigi Romita, inviava una lettera al presidente della Commissione lavoro della Camera, onorevole Vincenzo Mancini, per informarlo che dal dibattito svolto, in sede di esame delle problematiche connesse all'istituzione dell'INPDAP, di cui al decreto-legge 16 febbraio 1993, n. 34, ed in particolare di quelle direttamente rientranti nell'ambito della funzione di controllo spettante alla Commissione in base all'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, "sono emerse alcune valutazioni, di cui mi sembra utile informarti per il conto che la tua Commissione vorrà tenerne nel corso dell'esame del provvedimento".

6 — *Le principali problematiche affrontate dalla Commissione di controllo nel corso del 1993*

Considerato che il 1993 è stato un anno ricco di attività volte a riformare il settore previdenziale, la Commissione ha ravvisato l'opportunità di una collaborazione ancora più stretta con il Governo e, nel caso specifico, con i ministri preposti al settore di sua competenza. Pertanto, al termine delle audizioni dei rappresentanti dei diversi enti previdenziali, alle quali ha dedicato 14 sedute plenarie, predisponendosi alla relazione conclusiva sulla gestione degli enti per l'anno 1993, ha proceduto, rispettivamente nelle sedute del 30 settembre 1993, del 6 ottobre 1993 e del 7 ottobre 1993, alle audizioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale (professor Gino Giugni), del Ministro del tesoro (nella persona del sottosegretario Maurizio Sacconi) e del Ministro per la funzione pubblica (professor Sabino Cassese).

In particolare, tali audizioni hanno riguardato la definizione legislativa della costituzione dell'INPDAP, il disegno di legge finanziaria 1994 ed il relativo provvedimento di accompagnamento n. 1508, nonché le problematiche connesse al prelievo del 25 per cento sulla liquidità degli enti previdenziali: una materia dunque molto vasta, sulla quale la Commissione non ha una potestà legislativa ma di controllo, ovviamente collegata alle iniziative legislative.

In questo senso, poiché le normative attuali aumentano i poteri di vigilanza da parte del Governo, la necessità di una stretta collaborazione tra quest'ultimo e la Commissione è apparsa ad entrambi auspicabile e di tutta evidenza, soprattutto se riferita a questioni, quali quelle poc'anzi elencate, la cui definizione è destinata ad incidere profondamente sul settore previdenziale e, conseguentemente, sui lavori della Commissione.

Appare difficile sostenere il contrario, ad esempio, di fronte alle importanti iniziative di fusione e di soppressione di enti previdenziali, peraltro coincidenti con valutazioni più volte espresse dalla Commissione, nonché a quelle concernenti la dismissione massiccia dei patrimoni immobiliari dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP, di cui al citato disegno di legge n. 1508.

In merito ad esso, considerato che l'orientamento emerso per gli istituti di previdenza è stato quello di conferire una delega complessiva al Governo — naturalmente con l'obbligo di riferire al Parlamento -, affinché l'esecutivo esamini l'intera materia e la riordini a fondo, in Commissione è stata evidenziata la necessità di riformare l'intero settore previdenziale senza dare spazio a categorie aventi notevole forza contrattuale e quindi in grado di imporre una sorta di trattamento privilegiato.

Occorre, in pratica, seguire il principio di una previdenza equa e giusta per tutti, senza creare categorie forti e categorie penalizzate. Non va dimenticato, infatti, che "in questi anni sono stati sciolti solo pochi enti di previdenza, ma esclusivamente quelli il cui bilancio presentava un forte passivo che poi è stato scaricato interamente sullo Stato" ([16]).

Per ciò che attiene alle dismissioni immobiliari, il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria 1994 reca, su proposta del Ministro Giugni (articolo 22) ([17]), disposizioni in ordine alla dismissione dei cespiti patrimoniali dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP che dovrebbero garantire 1500 miliardi per ciascuno degli enti nel triennio 1994-1996. Al riguardo, in Commissione è stato chiesto al Governo se anche in questo campo siano state ipotizzate forme di indirizzo e di controllo, considerato che rispetto a tali previsioni le esperienze nel campo delle privatizzazioni non sono state certo incoraggianti.

Per quanto poi riguarda l'INPDAP, il decreto-legge 16 febbraio 1993, n. 34, che istituiva tale Istituto, muoveva dalla pressante esigenza di delineare, in analogia all'ambito di operatività dell'INPS inerente

all'attività lavorativa del settore privato, una struttura unica di intervento previdenziale ed assistenziale nel settore del pubblico impiego.

In particolare, sono confluite in esso, sia pure attraverso gestioni finanziariamente e patrimonialmente autonome, le funzioni residuate all'ENPAS, all'INADEL ed all'ENPDEP a seguito della riforma sanitaria, nonché quelle degli istituti previdenziali del Ministero del tesoro.

L'intento di tale provvedimento era di recuperare, come già fatto per l'INPS e l'INAIL con la ristrutturazione recata dalla legge n. 88 del 1989, profili di economicità ed imprenditorialità nella gestione delle forme assicurative, adeguandole ad un moderno quadro di efficienza ([18]). Ma, come era facile ipotizzare, il decreto-legge non è stato convertito ed è stato reiterato più volte; a tale proposito, in Commissione è stato sottolineato, opportunamente, che mentre da un lato la pratica del ricorso a tale strumento sta in generale dimostrando molti limiti, dall'altro ci si è trovati di fronte "ad un intreccio di provvedimenti in Parlamento che si sovrappongono e che rischiano di dar vita a norme opposte (l'articolo 22 del provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria stabilisce come debbano essere alienati gli immobili degli enti di previdenza, mentre l'articolo 5 ([19]) del 'decreto INPDAP' contiene norme per l'alienazione degli immobili dell'Ente)"([20]).

Infine, quanto al prelievo forzoso del 25 per cento operato sulle entrate degli enti previdenziali, ci si è chiesti quali risultati economici produca la decisione assunta dal Governo. Infatti, se alcuni di essi già oggi ricevono contributi dallo Stato, in pratica viene attuato un prelievo di somme che poi dovranno essere riversate. Nel caso invece di enti che non ricevono contributi statali (quello che ha fatto più notizia è l'INPGI, ossia l'ente previdenziale dei giornalisti), sembra plausibile la giustificazione che ha sostenuto l'impossibilità per lo Stato di pretendere somme di tale natura.

Considerato, comunque, che si tratta di una misura di carattere temporaneo e che l'INPGI, l'INPDAI e gli altri enti colpiti dal provvedimento, pur se non percepiscono contributi dallo Stato devono alla legge l'obbligatorietà della contribuzione, il Ministro Giugni ha osservato che "se vengono chiamati a collaborare al risanamento della finanza pubblica, anche se probabilmente sono stati fatti errori nelle misure, nelle modalità e nell'osservazione dei contenuti di gestione (il provvedimento è molto affrettato), non vi sono problemi di incostituzionalità" ([21]).

7 — *Considerazioni conclusive*

Nel corso degli ultimi anni si sono moltiplicate le analisi rivolte all'andamento del settore previdenziale, sia a livello tecnico-scientifico che legislativo e più in generale parlamentare.

Le ragioni di questo accresciuto interesse possono essere ricondotte a motivazioni di ordine economico-finanziario e di ordine sociale. Per quanto concerne il primo aspetto, si può considerare che il settore previdenziale risulta essere la parte più dinamica della spesa pubblica e costituisce una parte rilevante del disavanzo complessivo dell'intero settore pubblico; nel raffronto tra entrate e uscite poi, il saldo evidenzia un disavanzo crescente. È stato rilevato che tra i paesi OCSE l'Italia è quello con il più alto livello di spesa per pensioni commisurato al PIL e che la dinamica della stessa è la più elevata tra i paesi industriali.

Il vigente sistema previdenziale pone a carico delle generazioni future un enorme onere, "stimato in 4 milioni di miliardi, che dovrebbero far salire l'aliquota contributiva per fronteggiare in futuro il pagamento della pensione al 45 per cento circa nel 2010 ed al 55 per cento nel 2025, percentuali che non possono essere sopportate dall'economia nazionale" ([22]).

Se può sostenersi che lo sviluppo del sistema previdenziale italiano ha garantito una protezione sociale generalizzata, tuttavia diffusa è l'insoddisfazione sull'efficienza dei servizi, in particolare se raffrontata all'entità della spesa. Il sistema italiano, infatti, è caratterizzato da una grande complessità, frammentazione, disparità di trattamenti, commistione di interventi assistenziali e previdenziali, anche a causa di una legislazione stratificata nel corso degli anni, ispirata sovente a princìpi diversi e tra loro non omogenei.

La questione del riequilibrio finanziario del settore, nonché quella della razionalizzazione del sistema e del miglioramento della sua efficienza, sembrano dunque giunte ad un nodo cruciale che pone in modo non dilazionabile l'esigenza di una riforma complessiva, su cui ormai concordano le forze politiche e sociali, pur con differenti impostazioni e soluzioni.

Del resto, l'accordo di Maastricht e le successive dichiarazioni dei responsabili politici, sia internazionali che nazionali, hanno posto l'esigenza di pervenire al riequilibrio del bilancio statale ed al conseguente risanamento dell'economia nazionale anche attraverso il riordino del sistema previdenziale.

Le cause che hanno determinato la crisi della previdenza possono essere evidenziate nel ridotto sviluppo demografico, nell'aumentata vita media, ma soprattutto nel fatto che la gestione previdenziale "ignora la necessaria distinzione tra prestazioni previdenziali ed interventi assistenziali, che andrebbe attuata in applicazione dell'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 ed anche per evidenti esigenze di chiarezza" ([23]).

A queste considerazioni di carattere generale non sono ovviamente estranei gli enti previdenziali, soprattutto alla luce di quanto previsto nel disegno di legge finanziaria 1994 e nel relativo provvedimento collegato. Anzi, proprio per i riflessi che le novità contenute in tali provvedimenti possono avere sulle attività di controllo della Commissione, essa ha avvertito l'esigenza di conoscere con tempestività dal Governo quali fossero i suoi orientamenti e le sue valutazioni. A tal fine, ha acquisito il parere tecnico-organizzativo, squisitamente previdenziale, del Ministro del lavoro, quello del Ministro del tesoro, dal punto di vista dell'incidenza sulla finanza pubblica, e quello del Ministro per la funzione pubblica, sulle proposte fortemente innovative contenute nei provvedimenti di bilancio.

Sempre per quanto attiene specificamente agli enti previdenziali, la Commissione ha avvertito l'esigenza di una maggiore chiarezza e trasparenza nelle gestioni, al fine di garantire quanto più possibile gli assicurati; sarebbe pertanto opportuno identificare strumenti di controllo più rigidi, che permettano di comprendere meglio la gestione dei singoli enti. Le relazioni inviate alla Commissione, ad esempio, seguono criteri talvolta non omogenei, che non permettono valutazioni realmente comparative.

Si ricorda che nel parere espresso, ai sensi dell'articolo 6 della legge 17 marzo 1993, n. 63, sulle relazioni dei singoli enti, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) si è dichiarato disponibile a collaborare con la Commissione per l'elaborazione di uno schema omogeneo: la definizione organica degli indicatori e la loro rilevazione potrebbero anche permettere la creazione di una banca dati sulla previdenza obbligatoria, utile al fine di monitorare, nel corso del tempo, l'andamento del sistema nel suo complesso.

Il CNEL ha altresì sottolineato l'importanza di una stretta collaborazione con la Commissione per l'elaborazione di un "Rapporto sullo stato del sistema previdenziale italiano", il quale consentirebbe di disporre di un quadro informativo organico ed approfondito.

È auspicabile che altrettanta collaborazione ed un maggior accordo

possano essere instaurati con le competenti commissioni permanenti, seguendo l'indirizzo tracciato dall'articolo 134 del regolamento del Senato. Sembra sia questa la strada da percorrere, altrimenti anche questa Commissione potrebbe essere etichettata tra i "parlamentini" specializzati in cui l'attività ispettiva svolta è finalizzata ad una sorta di produzione autarchica di direttive e di convenzioni con i ministri di settore, senza più veri legami con le Assemblee" ([24]).

Note

(1) Cfr. *Resoconto stenografico*, seduta del 23 aprile 1992, pag. 42.

(2) PERSIANI M., «Rapporti economici», in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, I, Bologna, 1979.

(3) PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 1989.

(4) CHIMENTI C., «Appunti sul rafforzamento del controllo parlamentare sugli enti pubblici: le Commissioni di vigilanza», in *Il foro amministrativo*, Roma, 1968.

(5) CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974.

(6) PIRAS N., «Le Commissioni di vigilanza», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 22, Roma, 1973, pag. 73.

(7) Cfr. CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, pag. 271.

(8) SANDULLI A., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1980.

(9) PIRAS N., *op. cit.*.

(10) MANZELLA A., «Osservazioni sui controlli parlamentari», in *Aspetti del sistema costituzionale*, Milano, 1970.

(11) PIRAS N., *op. cit.*.

(12) PIRAS N., *op. cit.*.

(13) CIAURRO F., «Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1981, I.

(14) Cfr. *Resoconto stenografico*, seduta di martedì 12 dicembre 1989, Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale.

(15) Cfr. relazioni della Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, Doc.XVI-*bis* n. 2 e Doc. XVI-*bis* n. 4.

(16) Cfr. *Resoconto stenografico*, seduta di mercoledì 6 ottobre 1993, pag. 295, Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, pag. 295.

(17) Nel testo predisposto dalle commissioni riunite I e V del Senato, che hanno esaminato in sede referente il disegno di legge di accompagnamento alla finanziaria n. 1508, l'articolo 22 è divenuto articolo 23.

(18) Cfr. Relazione al disegno di legge n. 2259 (Atto Camera): Conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 1993, n. 34, recante istituzioni dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAI), pag. 1.

(19) Il comma 5 dell'articolo 22 del disegno di legge n. 1508 abrogava l'articolo 5 del decreto-legge 12 agosto 1993, n. 308, istitutivo dell'INPDAP. Tale comma è stato soppresso all'articolo 23 (ex articolo 22) del disegno di legge n. 1508-A (testo predisposto dalle commissioni riunite I e V del Senato), in quanto il suddetto articolo 5 era venuto meno nel testo del decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 416, di reiterazione (la quinta) del decreto-legge 16 febbraio 1993, n. 34.

(20) Cfr. *Resoconto stenografico*, seduta del 30 settembre 1993, pag. 278, Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale.

(21) Cfr. *Resoconto stenografico* sopra citato

(22) Cfr. PETROLATI E., «Pensioni, bilancio e risanamento economico», in *Parlamento*, 1992, III, pag.45.

(23) CNEL, Parere sulle relazioni alla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, 1993, pag. 45.

(24) Cfr. MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1991, pag. 153.

Roberto Sorbello

Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti

1 — Origini ed evoluzione dell'Unione; 2 — Organi statutari: la Conferenza interparlamentare - le commissioni - il Consiglio interparlamentare e il Comitato esecutivo - il Segretariato; 3 — Il Gruppo italiano; 4 — Attività dei segretari generali; 5 — L' Associazione dei segretari generali; 6 — I rapporti bilaterali.

1— *Origini ed evoluzione dell'Unione*

L'Unione interparlamentare è un'organizzazione internazionale, composta da organismi rappresentativi di ciascun Parlamento membro, denominati "gruppi", formati ciascuno in seno al proprio Parlamento nazionale e costituiti conformemente alle leggi dello Stato sovrano del quale sono emanazione (art.1dello Statuto dell'Unione) ([1]).

Essa riunisce pertanto parlamentari di tutto il mondo in una azione comune volta a garantire che gli Stati partecipanti contribuiscano pienamente all' affermazione e allo sviluppo delle Istituzioni rappresentative, al mantenimento della pace nel mondo e della cooperazione fra i popoli, segnatamente in ossequio agli obiettivi delle Nazioni Unite, di cui condivide e sostiene l'operato (art. 1-III c.).

Allo stesso modo coopera con le organizzazioni interparlamentari regionali e con le organizzazioni internazionali, intergovernative e non governative che si ispirano agli stessi ideali al fine di procedere all'esame di problemi politici, economici, sociali e culturali di portata mondiale; di favorire i contatti, il coordinamento e lo scambio di esperienze fra i Parlamenti ed i singoli parlamentari, anche di appartenenza ideologica diversa, con l'intento primario di difendere e promuovere i diritti dell'uomo, elemento essenziale della democrazia parlamentare.

L'Unione interparlamentare, nata come semplice associazione di parlamentari, è stata la prima organizzazione politica mondiale ad occuparsi attivamente del tema della pace nel mondo ed a promuovere la nozione di arbitrato internazionale.

Le sue origini risalgono all'anno 1889: per iniziativa di due parla-

mentari ed eminenti pacifisti [illegible], fu indetta a Parigi la prima Conferenza interparlamentare che riuniva delegati di nove paesi — fra cui l'Italia — e la sua opera si affermò e si sviluppò rapidamente, tanto che fin dal 1894 assunse una struttura permanente, dotata di un Segretariato generale, operante nell'intento di estendere il campo di azione dell'Unione stessa.

Fin dall'inizio l'Unione si è distinta per la sua azione in favore del movimento per la pace, contribuendo anche alla creazione della "Corte permanente d'arbitrato" dell'Aia. E non è un caso che — fra il 1901 e il 1927 — ben otto premi Nobel siano stati attribuiti ad eminenti personalità che hanno fatto parte dell'Unione [illegible].

Nel 1989 l'Unione — la cui attività aveva subito, in verità, una flessione in coincidenza dei due conflitti mondiali — ha celebrato a Londra la Conferenza del "centenario", con l'adesione di oltre 600 parlamentari appartenenti a più di 100 paesi: nel 1993 i Parlamenti membri dell'Unione sono ben 121.

Ciò è potuto avvenire in quanto, subito dopo la seconda guerra mondiale, l'Unione si è profondamente trasformata, cessando di essere una semplice associazione di parlamentari, per diventare una vera e propria organizzazione mondiale, con la partecipazione dei Parlamenti "costituiti in conformità con le leggi di ciascuno Stato sovrano".

Tale formulazione ha così consentito la adesione di tutti i paesi socialisti e successivamente di quelli asiatici e africani che hanno ottenuto via via la loro indipendenza e l'Unione è riuscita così a realizzare pienamente la sua vocazione di organizzazione parlamentare idonea ad esprimersi sui maggiori problemi internazionali e a ricercarne le soluzioni seguendo le vie parlamentari.

Sembra ora opportuno svolgere qualche breve considerazione sul ruolo e sulla capacità dell'Unione di porsi quale mediatore internazionale in favore della pace e della distensione nelle delicate vicende internazionali che hanno contraddistinto gli equilibri politici del nostro pianeta nel corso dell'ultimo trentennio.

Negli anni sessanta-settanta, con un progressivo aumento del numero dei Parlamenti membri (passati da 35 a 60 e poi a 85), l'Unione ha svolto un' importante funzione di "foro di incontro" per parlamentari appartenenti a blocchi contrapposti ed espressione di sistemi costituzionali radicalmente diversi. Per molti parlamentari di paesi in via di sviluppo le conferenze hanno costituito una prima occasione di confronto con le regole del gioco democratico e di conoscen-

za con autorevoli uomini politici occidentali, mentre per i parlamentari dei paesi socialisti l'organizzazione di conferenze nelle rispettive capitali ha consentito un'occasione di "legittimazione" del loro sistema ma anche una indubbia apertura agli influssi delle democrazie di stampo occidentale.

In particolare poi, nelle diverse fasi della guerra fredda, le conferenze e gli incontri bilaterali hanno rappresentato una delle poche occasioni ufficiali di confronto fra esponenti dei due grandi blocchi, in particolare fra americani e sovietici, sia sotto il profilo dell'influenza di ciascuno di questi raggruppamenti sulla vasta platea dei Parlamenti del terzo mondo — fenomeno facilmente verificabile ad un attento esame dei testi delle risoluzioni approvate e dei voti espressi dalle varie delegazioni nazionali — sia per esperire su un piano diplomatico non ufficiale tentativi di apertura di colloqui o di avvio di accordi.

È opportuno rammentare, ad esempio, con particolare riferimento ai problemi dei rapporti Est-Ovest, che subito dopo la Conferenza di Helsinki del 1973, l'Unione ha organizzato una Conferenza interparlamentare dei paesi membri della CSCE per il seguito (*follow-up*) e per la verifica dell'applicazione degli accordi.

Nell'arco del ventennio 1973-1992 in occasione delle sette conferenze interparlamentari della CSCE ([4]) le parti hanno avviato discussioni preliminari delle ipotesi di accordo che sono state poi elaborate ufficialmente a livello governativo; in ogni caso, quella che si è rivelata a volte l'unica via percorribile per i contatti fra i paesi dell'Est e dell'Ovest in Europa ha consentito di far progredire il dialogo, coinvolgendo direttamente i parlamentari dei paesi occidentali e quelli dei paesi socialisti.

Come è noto, la fine della contrapposizione fra i due blocchi, a partire dal 1989, ha segnato una fase di trasformazione progressiva del ruolo dell'Unione che, perdendo progressivamente la funzione di tramite e di sede di incontro fra i due blocchi, che finalmente hanno intrapreso la strada della diplomazia ufficiale, ha invece acquisito l'importante compito di favorire il trapasso verso la democrazia di tipo occidentale dei paesi dell'Europa dell'Est e di quella centrale prima, e di vari paesi in via di sviluppo nel mondo intero poi.

Più volte, negli ultimi anni, i parlamentari in sede di Conferenza si sono soffermati a considerare la profonda trasformazione del ruolo della UIP e i mutamenti da apportare alla struttura organizzativa. E proprio nel 1994, nelle conferenze europee di Parigi e Copenhagen

dovrebbe essere posto all'ordine del giorno un progetto di riforma dell'Unione, da più parti sollecitato.

A testimonianza della sua capacità di adeguamento alle problematiche contingenti, l'Interparlamentare ha organizzato nel giugno 1992 a Malaga una Conferenza dei rappresentanti dei paesi rivieraschi del Mediterraneo, in applicazione di una proposta italiana.

Proprio in occasione dell'ultima Conferenza, tenutasi a Canberra nel settembre 1993, i paesi del Mediterraneo hanno concordato di riunirsi in una vera e propria Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in quell'area, che si terrà a Malta nel 1995, sotto l'egida ufficiale dell'Unione.

Si tratta di un interessante tentativo di confronto diretto per far progredire le metodiche di colloqui e di incontri che hanno già dato buoni risultati, sia sul piano europeo, sia nei confronti dello storico problema di Israele e dei palestinesi. In questo caso, quindi, la diplomazia parlamentare dovrebbe precedere gli sviluppi dell'azione governativa, favorita dalla costruttiva atmosfera determinatasi a seguito della firma dell'accordo Israele-OLP, stipulato a Washington.

In questo contesto il Gruppo italiano ha dichiarato la propria disponibilità ad ospitare i lavori dell'assemblea preparatoria nel 1994 a Cagliari.

Un tema largamente dibattuto in seno all'Unione negli ultimi anni é quello del suo rapporto con le agenzie specializzate delle Nazioni Unite e, sopratutto, con le organizzazioni specializzate e con gli organi sussidiari dell'ONU ([5]).

Anche se si può certamente affermare che i rapporti UIP-ONU sono improntati ad una buona collaborazione, è necessario rilevare come, forse anche per la mancanza di iniziative dell'Interparlamentare stessa, alcune agenzie ed istituzioni specializzate dell'ONU abbiano realizzato una politica volta a costituire organismi parlamentari ad hoc al di fuori dell'Unione per affiancare le attività specifiche svolte dalle agenzie stesse allo scopo di creare un'eco ed un richiamo presso i singoli Parlamenti nazionali sui rispettivi piani d'azione.

In un momento in cui anche le Nazioni Unite stanno attraversando una fase di profonda trasformazione in vista dell'ampliamento dei compiti di mantenimento, creazione e imposizione della pace (*peace keeping, peace making and peace enforcing*) ed affrontano anche una profonda crisi finanziaria, si deve riconoscere la opportunità che l'Unione interparlamentare — così come é previsto dallo Statuto —

affianchi sempre di più l'ONU nello sforzo di affrontare e risolvere i conflitti locali e nel tentativo di creare una linea politica uniforme a livello mondiale sui grandi temi riguardanti l'umanità.

2 — *Organi statutari*

La Conferenza interparlamentare

La Conferenza è il principale organo statutario dell'Unione (artt. 10-17 dello Statuto). Essa studia i problemi atti a riflettere il punto di vista dell'organizzazione nella sua interezza.

I Parlamenti che vi partecipano sono rappresentati da delegazioni il cui numero di componenti varia in funzione della popolazione degli Stati di appartenenza.

Intervengono alle conferenze — che hanno avuto luogo in questi ultimi 20 anni in oltre 50 paesi diversi circa 600 parlamentari.

Esse pertanto rappresentano il momento della "coesione" dei Parlamenti. A Canberra come a Pyongyang, a Santiago del Cile come a Nuova Delhi o a Parigi o a Stoccolma o, ancora, a Yaoundé, si percepisce e si realizza concretamente l'abbattimento di tutte le barriere ideologiche, di religione, di razza.

Dopo la seduta inaugurale — a cui sono invitati i rappresentanti diplomatici dei paesi partecipanti iniziano i lavori della Conferenza. Sono presenti all'assise coreani del Nord e del Sud, cinesi, giapponesi, statunitensi, i rappresentanti delle giovani democrazie dei paesi dell'ex Unione Sovietica: tutti sono impegnati nell'esame di questioni di portata internazionale.

Sin dall'inizio gli iraniani (con le parlamentari donne in *chador*) siedono — in rigido ordine alfabetico vicino ai rappresentanti dell'Iraq, non lontani dagli israeliani, presenti anche i kuwaitiani; tra questi gruppi la delegazione italiana.

Mentre è in corso il dibattito sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno, non si trascura il delicato lavoro di "diplomazia parlamentare" e si programmano incontri per aree geografiche, tra singoli parlamentari, con i gruppi di amicizia.

A Canberra (90ª Conferenza, settembre 1993), ad esempio, in un incontro amichevole con i parlamentari australiani, è emersa la divergenza di opinioni sul dibattito in corso nelle aule del Parlamento ita-

liano relativo al voto degli italiani all'estero. Tale voto avrebbe comportato per i cittadini australiani di origine italiana il rischio della perdita della cittadinanza acquisita e, addirittura, nel caso di parlamentari di origine italiana, in base ad una sentenza dell'Alta corte, la certezza della perdita di tale cittadinanza.

Le proteste, anche calorose, dei concittadini emigrati in Australia hanno consentito ai parlamentari componenti la delegazione italiana di comprendere l'ottica con la quale gli italiani all'estero guardavano al dibattito sulla legge (*). Le informazioni acquisite dai nostri parlamentari durante questo ed altri viaggi hanno forse contribuito ad una ulteriore riflessione e approfondimento che vari partiti politici hanno portato avanti sul tema e che sono sfociati, come è noto, nell'imprevisto voto del Senato di qualche giorno fa.

L'esperienza della partecipazione ad una conferenza o ad una visita bilaterale rappresenta a volte per deputati e senatori italiani un'occasione utile per conoscere ottiche politiche diverse e per esaminare approfonditamente alcuni temi.

Sempre a Canberra, per citare un altro esempio, si sono gettate le basi per il viaggio di una delegazione parlamentare italiana in Iraq, viaggio che si è poi realizzato nonostante il persistere dell'embargo da parte delle Nazioni Unite.

Le commissioni

Per l'espletamento dei suoi compiti, la Conferenza è assistita dalle commissioni, come prevede lo Statuto dell'Unione all'articolo 14. Esse, quindi, trattano rispettivamente di questioni politiche; di questioni parlamentari, giuridiche e di diritti dell'uomo; di questioni economiche e sociali; di questioni inerenti l'educazione, la scienza, la cultura e l'ambiente e ogni gruppo nazionale è rappresentato in ciascuna commissione da un membro titolare e da uno supplente.

Le commissioni hanno il compito di esaminare i progetti di risoluzione proposti dai singoli gruppi sugli argomenti all'ordine del giorno della Conferenza, al fine di predisporre — mediante esame in sede di apposito Comitato di redazione (i nostri comitati ristretti) — un testo di documento da sottoporre al voto conclusivo, a scrutinio palese, della Conferenza.

Si tratta, come si evince, del normale lavoro delle commissioni parlamentari permanenti in sede referente, nel corso del quale gli interventi si susseguono in maniera assai serrata.

L'esame e la discussione dei singoli emendamenti porta a dibattiti che a volte si prolungano in seduta notturna e a votazioni molto contrastate.

Le risoluzioni nel testo definitivo rappresentano un tentativo di sintesi delle varie posizioni assunte dai gruppi geopolitici e dagli schieramente partitici, al fine di costituire una vera e propria summa delle direttive che i singoli Parlamenti debbono impartire ai propri Governi.

Corre l'obbligo, a questo punto, di osservare che, se da un lato la lunghezza eccessiva delle risoluzioni consente un approfondimento e a volte anche una conciliazione fra le diverse tesi, dall'altro la "pesantezza" dei documenti approvati è controproducente ai fini dell'esame del contenuto del documento da parte dei singoli Parlamenti. Sarebbe forse più incisivo un documento centrato su poche considerazioni fondate, che proponesse, in un breve dispositivo, almeno alcune soluzioni prioritarie.

Si può poi osservare come nell'esperienza di alcuni Parlamenti occidentali le risoluzioni interparlamentari costituiscano uno strumento utile per dibattere, anche in sede interna, su temi di rilevanza mondiale.

Si deve però riconoscere che ciò accade assai di rado nel Parlamento italiano, anche se a volte la legislazione italiana è stata la base per la preparazione delle risoluzioni, come è avvenuto in occasione della trattazione del tema sulla tutela delle minoranze etniche, di quello per il traffico delle armi e in tante altre occasioni.

Vale anche la pena di ricordare come la mozione presentata dall'onorevole Bonino sul traffico delle armi nel 1992 ha consentito alla Camera di recepire la risoluzione approvata dall'Interparlamentare ([7]).

Il Consiglio interparlamentare — Il Comitato esecutivo

Il Consiglio interparlamentare orienta e segue l'attività dell'Unione (artt. 18-22 dello Statuto).

Esso sottopone alla Conferenza il programma dei lavori e gli argomenti da porre all'ordine del giorno della successiva sessione. Fissa il bilancio annuale e decide l'ammissione o la sospensione dell'affiliazione dei singoli gruppi nazionali nel caso di ripristino di un Parlamento rappresentativo e di colpo di Stato per la soppressione del Parlamento.

Il Consiglio si compone di due rappresentanti per ogni gruppo affiliato e da un presidente, che rimane in carica per tre anni.

Il Comitato esecutivo sovrintende all'amministrazione dell'Unione ed esprime pareri al Consiglio. Si compone di tredici membri, di cui dodici eletti direttamente dal Consiglio interparlamentare; due posti sono riservati obbligatoriamente a parlamentari donne, mentre la carica di presidente è ricoperta di diritto dal Presidente del Consiglio interparlamentare (artt. 23 e 24 dello Statuto).

Il Segretariato

Il Segretariato, che ha la sua sede a Ginevra, è incaricato di attuare il programma dell'Unione, conformemente alle decisioni degli organi statutari (art. 25 dello Statuto).

Si compone di un Segretario generale e di circa 40 dipendenti fra funzionari e impiegati, equamente ripartiti per aree geografiche.

3 — *Il gruppo italiano*

La partecipazione dei parlamentari italiani all'attività dell'Unione è garantita attraverso il "gruppo" italiano, costituito da tutti i deputati e senatori eletti in una legislatura, con la sola eccezione di coloro che dichiarino espressamente di non volerne far parte.

L'assemblea del gruppo elegge, all'inizio della legislatura, il Comitato di presidenza, che è composto da 1 presidente, 5 vicepresidenti e un numero variabile di deputati e senatori in modo da garantire la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari presenti alla Camera ed al Senato. E non è raro il caso di presidenti di gruppo parlamentare che divengono componenti del Comitato in rappresentanza del partito di appartenenza.

È compito della presidenza assicurare la partecipazione di una delegazione italiana alle conferenze e di garantire lo scambio di visite nell'ambito delle relazioni bilaterali, gestendo a tal fine il fondo costituito con i contributi delle due Camere. Essa inoltre stabilisce le linee direttive per l'attività della delegazione italiana, (che si concretizza mediante la presentazione di documenti, proposte di ordine del giorno, programmi di visite bilaterali ecc.) nonché di trasmettere i testi dei documenti approvati in conferenza e le relazioni contenenti le riflessioni dell'attività di "diplomazia parlamentare", che trova la sua maggiore realizzazione in occasione delle visite bilaterali, ai Presidenti dei

due rami del Parlamento, al Ministro per gli affari esteri e, se necessario, ad altre autorità governative.

È bene qui ricordare come da un'analisi statistica effettuata dal Segretariato dell'Unione sia emerso che il gruppo italiano occupa i primi posti in graduatoria sia sotto il profilo degli interventi pronunciati in conferenza, sia per il numero di risoluzioni presentate e recepite dall'assemblea, nonché di emendamenti presentati, frutto di un attento esame delle problematiche di portata internazionale inserite all'ordine del giorno dei lavori dell'Unione.

4 — *Attività*

Oltre alle riunioni dei suoi organi statutari, l'Unione organizza anche, su scala mondiale o regionale, riunioni specializzate su temi particolari, quali la sicurezza internazionale, lo sviluppo, i diritti dell'uomo, gli affari sociali eccetera.

La questione della conservazione dell'ambiente, ad esempio, occupa da sempre un posto preminente nell'attenzione che l'Unione rivolge a varie questioni di portata internazionale.

Tale questione è regolarmente inserita nei diversi argomenti all'ordine del giorno, quali ad esempio le relazioni Nord-Sud, il debito del Terzo mondo, lo sviluppo umano, il turismo, il disarmo, eccetera. Ma è altresì oggetto di attività specializzate, ovviamente di portata mondiale o di interesse specifico per una determinata area.

Dopo il 1989 l'Unione ha istituito un Comitato permanente per l'ambiente che, tra l'altro, è incaricato di esaminare le misure assunte dai Parlamenti e dai Governi per orientare l'azione dell'Organizzazione in tale settore.

Ancora, nel 1992, il programma per l'ambiente si è essenzialmente imperniato sul contributo al processo della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio del giugno 1992.

In questo contesto, dopo una prima riunione a Rio sotto l'egida dell'Unione, la Conferenza di Yaoundè dell'aprile 1992, in una dichiarazione agli Stati partecipanti, aveva espresso il suo punto di vista sugli orientamenti della CNUED e sulle prospettive future.

Nel mese di novembre del 1992 a Brasilia, alla luce della dichiarazione di Yaoundè, i parlamentari interessati, in occasione della Conferenza interparlamentare mondiale sull'ambiente e lo sviluppo,

hanno analizzato i risultati della CNUED e formulato raccomandazioni, stendendo il cosiddetto "piano d'azione di Brasilia", contenente una serie di iniziative da sviluppare sia in seno ai Parlamenti nazionali interessati, sia in seno all'Unione Interparlamentare.

Per ciò che concerne il drammatico problema del traffico degli stupefacenti, l'Unione ha tenuto, a Caracas, in collaborazione con le Nazioni Unite, l'OMS ed il Parlamento latino americano, una Conferenza sull'abuso ed il traffico illecito degli stupefacenti nell'emisfero occidentale.

Il tema della droga, poi, non poteva mancare negli argomenti posti all'ordine del giorno della Conferenza stessa, che ha ampiamente dibattuto l'intera problematica, anche spesso su proposta italiana ([5]), ed ha approvato documenti vincolanti per i Parlamenti nazionali, tendenti a combattere e debellare la gravissima piaga che affligge il mondo intero.

L'Unione, che ovviamente ha tra i suoi obiettivi primari quello della salvaguardia dei diritti dell'uomo, ha organizzato, nel maggio 1993, a Budapest su invito del Parlamento ungherese, un Simposio interparlamentare sul tema "Il Parlamento: tutore dei diritti dell'uomo".

Il Simposio, che ha riunito parlamentari ed esperti, per lo più membri della Commissione dei diritti dell'uomo, ha avuto lo scopo di analizzare il ruolo dei Parlamenti sull'argomento ed ha costituito per i partecipanti una occasione utile per ottenere informazioni concrete sul funzionamento dei meccanismi nazionali tendenti alla protezione dei diritti dell'uomo e alla loro applicazione.

Durante ogni conferenza statutaria, poi, ha luogo una riunione delle donne parlamentari presenti, nel corso della quale si esamina, nell'ottica femminile, l'ordine del giorno della conferenza, contribuendo ai suoi lavori mediante l'elaborazione di progetti di risoluzione per ogni punto iscritto.

È su iniziativa della donne parlamentari che si è tenuto a Ginevra nel novembre del 1991, il primo Simposio interparlamentare sulla partecipazione delle donne al processo decisionale nella vita politica e parlamentare a seguito del quale è stato elaborato uno studio importante sul ruolo delle donne in politica.L'Unione ha altresì svolto, nel corso di questi anni, un'azione significativa in occasione di casi di violazione dei diritti dell'uomo di cui siano vittime i parlamentari.

Un comitato speciale in queste occasioni effettua indagini nei paesi in cui i parlamentari siano detenuti o incarcerati e predispone risoluzioni in merito, allo scopo di favorire la soluzione dei casi più gravi.

Per quasi 700 denunce di violazione, verificatesi in oltre 50 paesi, l'intervento del Comitato, dell'Unione e dei singoli Parlamenti è stato determinante, in molti casi, per una soluzione positiva della vicenda o addirittura per la salvezza di parlamentari incarcerati o condannati a morte.

Nell'ambito dell'Unione si riuniscono spesso numerosi gruppi geopolitici che raccolgono parlamentari appartenenti a formazioni omogenee. Fra tali organismi ha assunto particolare rilievo, soprattutto negli ultimi anni, il cosiddetto "gruppo dei 12+", che comprende i paesi della Comunità europea, più i parlamentari degli altri paesi occidentali (dall'Australia e Nuova Zelanda al Canada, dalla Svezia e dalla Norvegia alla Turchia e a Cipro).

Progressivamente tale gruppo si è affermato come organo propulsore dell'attività delle delegazioni e di coordinamento in seno all'Unione, assumendo anche, in coincidenza con il crollo dei paesi del blocco socialista, una leadership decisa in seno all'Unione.

5 — *L'Associazione dei segretari generali*

L'Associazione dei segretari generali è prevista dall'articolo 26 dello Statuto e avrebbe trovato pertanto una corretta collocazione nel paragrafo dedicato agli organi statutari. È sembrato opportuno, invece, un suo esame "*a latere*" proprio per sottolinearne la sua autonomia regolamentare, organizzativa ed anche economica.

"Anges Gardiens des députés dont il assurent tout le reste de l'année la logistique et le bon fonctionnement des débats dans leurs Parlements respectifs" (9), i segretari generali organizzano separatamente le loro assise, che vertono sui più diversi argomenti di natura giuridico-parlamentare, con particolare riferimento all'evoluzione dei regolamenti parlamentari.

Alla prima riunione, tenutasi all'Aia nel 1939 erano presenti circa 20 segretari generali e l'allora Presidente del Consiglio interparlamentare, Carton de Wiart, salutò con piacere l'iniziativa incoraggiando la nascita di una vera e propria "associazione".

La seconda guerra mondiale impedì la prosecuzione dei lavori, che furono ripresi a Nizza nel 1946. Da allora l'Associazione ha avuto un vero e proprio decollo e la sua consistenza è cresciuta nella stessa pro-

porzione dell'Unione riflettendo, nella sua composizione, lo stesso carattere universale.

Argomenti trattati dall'Associazione nel corso dei 53 anni della sua attività sono, per citarne soltanto alcuni, "L'organizzazione di un servizio di documentazione parlamentare" (relatore il francese M. Blamont, 1950); "La questione relativa all'indennità parlamentare" (relatore il rappresentante dei Paesi Bassi M. Schepel, 1951); "L'immunità parlamentare" (relatore l'italiano M.Tommasini 1951); "Il Parlamento e i mezzi di informazione audiovisivi" (relatore l'israeliano M. Lorch, 1977); "Il ruolo del Segretario generale del Parlamento" (relatore il filippino M. de Guzman, 1985); "Le funzioni dei Presidenti di Assemblea" (relatore l'italiano D. Marra, 1989); "La mozione di sfiducia ad un singolo Ministro" (relatore l'italiano S. Traversa, 1992). Gli studi elaborati offrono un contributo alla conoscenza e all'eventuale adeguamento dei regolamenti parlamentari nazionali.

Gli organi dell'Associazione sono: Il bureau, che comprende il presidente, il primo vicepresidente ed il secondo eletti dall'Associazione, due segretari nominati dal presidente; il comitato esecutivo, costituito dal presidente, dai due vicepresidenti, da altri sei membri e dagli ex presidenti in qualità di membri effettivi o onorari dell'Associazione. Tutti i componenti il comitato esecutivo, eletti per un periodo di tre anni (eccetto gli ex presidenti), devono appartenere a Parlamenti diversi.

L'Unione ha lanciato tra gli anni '70 e gli anni '80 un programma di cooperazione destinato a mobilitare l'aiuto dei Parlamenti per favorire il rafforzamento delle istituzioni parlamentari nei paesi in via di sviluppo e di recente indipendenza e l'Associazione dei segretari generali ha fornito il proprio appoggio organizzando dibattiti, corsi e seminari di studi sul funzionamento delle istituzioni parlamentari. Essa è pertanto divenuta punto di riferimento qualificante per i massimi responsabili amministrativi di tutti i Parlamenti, soprattutto di quelli delle giovani democrazie.

L'approfondimento ed il confronto sulle più diverse tematiche di diritto parlamentare — nel rispetto delle ideologie e delle tradizioni di ciascun paese consente ai segretari generali di fornire suggerimenti utili, traendone anche spunti per l'adeguamento delle norme che regolano l'attività dei singoli Parlamenti.

6 — *I rapporti bilaterali*

Nell'ambito dell'Unione interparlamentare si sono create, nel tempo, le cosiddette sezioni bilaterali di amicizia fra i paesi che aderiscono all'Unione stessa.

L'Italia ha costituito a tutt'oggi più di 50 sezioni bilaterali; proprio nel corso della XI Legislatura esse sono state raggruppate per aerea geografica allo scopo di estendere, ancora di più, la possibilità di contatti ad un numero maggiore di paesi.

Della costituzione delle sezioni bilaterali viene informato immediatamente il Parlamento interessato attraverso l'ambasciatore italiano e il rappresentante diplomatico presente in Italia.

Scopo delle sezioni è di intensificare i rapporti e gli scambi di opinione tra i Parlamenti oltre ai normali incontri in occasione delle conferenze e l'attività svolta in seno all'Unione interparlamentare dalle sezioni bilaterali di amicizia è considerata un importante strumento della diplomazia parlamentare per realizzare un contatto istituzionale tra Assemblee legislative, favorire la conoscenza diretta dei diversi sistemi politici e per instaurare — a livello non governativo — rapporti produttivi di utili risultati sul piano di scambi politici, sociali e culturali.

I rapporti bilaterali di amicizia tra Parlamenti rappresentano quindi l'asse portante dell'Unione e la loro azione, svolta in favore del movimento per la pace e della mediazione internazionale, diventa efficace nel momento in cui i contatti tra paesi risultano difficili, se non impossibili, per l'intervenuta interruzione dei rapporti diplomatici o per qualsivoglia altro motivo.

In questi casi, in forza della filosofia dell'Unione, si mette in moto quella che ormai viene definita, con una dizione appropriata, la "diplomazia parlamentare".

È opportuno a tale proposito citare la visita in Italia di una delegazione del Parlamento iracheno, proprio nei giorni più acuti della guerra del Golfo; tale visita aveva luogo mentre i rapporti fra il nostro paese e l'Iraq erano molto tesi a causa dei nostri connazionali trattenuti dalle autorità irachene a Bagdad e per la posizione assunta dall'Italia dopo l'annessione da parte irachena del Kuwait. Proprio durante la visita i parlamentari iracheni davano notizia, con qualche anticipo rispetto all'annuncio ufficiale, della liberazione degli ostaggi.

Per rimanere sempre nell'ambito dei rapporti con l'Iraq, paese nei confronti del quale è tuttora in atto l'embargo totale imposto dalle

Nazioni Unite e con il quale sono interrotti i rapporti diplomatici, una delegazione interparlamentare italiana, in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, nel mese di novembre 1993, si è recata in Iraq, ed ha avuto incontri con le massime autorità governative e politiche.

La storia è densa di situazioni difficili e drammatiche che comportano, per diversi motivi, un inasprimento nei rapporti intergovernativi. Molto spesso l'Unione interparlamentare si è presentata come l'unico terreno in grado di garantire un primo punto di contatto.

Uno degli esempi più incisivi è rappresentato dalla 69a Conferenza che fu ospitata a Roma nel settembre del 1982. In quella circostanza, l'OLP, membro osservatore, inviò personalmente Yasser Arafat, a cui fu consentito, eccezionalmente, di parlare alla Conferenza. Fu quello il primo segnale dell'avvio del tortuoso percorso per la presa d'atto, e poi per la "legittimazione", delle istanze palestinesi.

Come si vede, l'Unione è riuscita, con il passare degli anni, a divenire un luogo di incontro fra uomini politici appartenenti ai più diversi schieramenti e fedeli alle più diverse ideologie, luogo propizio all'azione della "diplomazia parlamentare".

Essa può essere considerata pertanto un vero e proprio laboratorio di idee e accordi non ancora maturi a livello governativo, ma il cui sviluppo è possibile grazie al confronto diretto fra parlamentari delle più disparate regioni del mondo.

La sua azione — mediante le relazioni bilaterali tra Parlamenti — si è sviluppata sempre su queste linee, che altro non sono se non l'applicazione dell'articolo 1 dello Statuto dell'Unione, che ha consentito all'Unione interparlamentare, a ragione, di divenire una vera e propria "ONU" dei Parlamenti.

Note e bibliografia

(1) L'Unione ha adottato il suo Statuto nel 1976. Esso è stato totalmente rivisto nell'ottobre 1983, quindi modificato nuovamente negli anni 1987, 1988, 1989 e 1990, alla luce dell'esperienza maturata fino a quel momento e consta di 27 articoli.

(2) Si tratta del deputato William Randal Cremer (Regno Unito) e del deputato Fréderic Passy (Francia).

(3) Sono Fréderic Passy e Henry Buisson (Francia), Albert Gobat (Svizzera), William Randal Cremer (Regno Unito), Frederic Bayer (Danimarca), August Beernaert ed Henri La Fontaine (Belgio), Christian Lange (Norvegia).

(4) Helsinki (1973), Belgrado (1975), Vienna (1978), Bruxelles (1980), Budapest (1983), Bonn (1986) e ancora Vienna (1991).

(5) UNICEF, UNCTAD, UNDP, UNEP, UNFPA, UNITAR, UNRWA, UNU, HABITAT, UNHCR, ecc.

(6) v. art. su *La Repubblica* di Sebastiano Messina (7 ottobre 1993)

(7) v. doc. Camera 100042, presentato il 14 luglio 1992, discusso ed esaminato il 23 luglio 1992.

(8) v. Atti Conferenza di Santiago del Cile (ó-12 ottobre 1991) .

(9) Cfr. *La Tribune des Peuples*, 1989.

* * *

1. *Il Parlamento italiano 1861-1988/* Vol. XX «L'Unione Interparlamentare e le relazioni tra Parlamenti» (G. De Cesare)

2. *La Tribune des Peuples* (Yefime Zarievskj), Edition Payot — Lausanne (1989)

3. *Bulletin de l'Union Interparlementaire* 1989-1993

Indice dei volumi precedenti

Primo volume (1987)

SESSIONE LUGLIO 1982

Professionalità generale

Claudio Orlando - L'articolo 96-bis del regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali

Agostino Arista - Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni

Elio Berarducci - La revisione delle competenze delle commissioni permanenti

Antonio Barbon - Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione: votazioni «in linea di principio» in sede legislativa e poteri discrezionali del presidente della sede referente

Giovanni Fiorucci - La discussione degli articoli e degli emendamenti

Massimo Scioscioli - L'esame degli emendamenti alla legge di bilancio

Professionalità di biblioteca

Fiamma Sebastiani Arnò - Gli apparati informativi del Parlamento. L'esperienza della Camera dei deputati nella VII e VIII legislatura

SESSIONE NOVEMBRE 1982

Professionalità di stenografia

Aurelia Mohrhoff - Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare

Francesco Pariset - Sul valore probatorio degli atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo

Giuliana Farinelli - Resoconto stenografico e resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione della stampa?

Mauro Filistrucchi - Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare

SESSIONE MAGGIO 1983

Professionalità generale

Giovanni Gala - La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta

Adriana De Angelis - La "consulenza parlamentare" nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici

Maurizio Meschino - Le decisioni parlamentari di finanza pubblica: una evoluzione da completare

Piergiorgio Mariuzzo - Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa

Vincenzo Lippolis - Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento

Paolo Castaldi - La fase preliminare del procedimento legislativo: l'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni

Ascanio Cinquepalmi - Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare

Carlo Goracci - Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati

Claudio Boccia - La nuova disciplina del procedimento in sede redigente.

Professionalità di biblioteca

Amalia Rossi Merighi Liotta - Rilevanza (e limiti) degli atti parlamentari ai fini della ricerca bibliografica nei paesi europei firmatari dei trattati istitutivi della CEE

Bernardino Paganuzzi - Il segreto nelle commissioni di inchiesta

Giacinta Astraldi - L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano

SESSIONE NOVEMBRE 1984

Professionalità generale

Fabrizio Ventura - Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare

Alfonso Lorenzini - Le precedenze nelle pubbliche cerimonie

Professionalità di stenografia

Lucio Falzone - La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari

Paolo Malesardi - Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari

Daniela Di Fazio - Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi

Paola Bonavera - È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà (Note sul linguaggio femminile in Parlamento)

Alberto Bommezzadri - Dalla stenografia alla videoscrittura. Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione

Antonio Pucci - Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati

Professionalità di biblioteca

Massimo Meneghello - Circolazione e prestito del patrimonio librario nella Biblioteca della Camera dei deputati. Prospettive di gestione automatizzata in vista del trasferimento alla nuova sede di via del Seminario

Carlo Crocella - Crisi delle biblioteche e imprenditorialità culturale. La valorizzazione delle risorse di una biblioteca parlamentare alla luce di recenti saggi sulla funzione manageriale nelle biblioteche

Gabriella Marotta - La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo

Secondo volume (1987)

SESSIONE 1985

Professionalità generale

Giovanni Long - I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali

Paolo Franceschi - Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in Commissione

Roberto De Liso - La delegificazione: problemi e prospettive

Alessandro Palanza - Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa

Ottavio Mastrojanni - L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza

Ugo Zampetti - Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti

Donato Campagna - Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi

Mirella Cassarino - Governare il cambiamento - Problematiche organizzative e di politica del personale negli uffici della Camera dei deputati

Gianluigi Marrone - Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del regolamento di amministrazione e contabilità

Claudio Cesareo - Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti

SESSIONE 1987

Professionalità generale

Maria Cialdini - Una complessa vicenda: il "condono edilizio" tra Governo e Parlamento

Edoardo Lala - Esercizio della delega legislativa da parte di un Governo dimissionario, previo parere delle commissioni di un Parlamento disciolto (a proposito degli emanandi decreti di liberalizzazione valutaria)

Alessandro Scacco - Sulla natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Benedetto Arsini - Il piano generale dei trasporti: un esempio di programmazione di settore

Felice Ancora - Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Revoca e impugnazione della autorizzazione a procedere in giudizio

Professionalità di stenografia

Francesco Sparisci - Alcuni aspetti delle votazioni a scrutinio segreto nei lavori dell'Assemblea costituente

Francesco Morisani - La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del regolamento

Vincenzo Longo - Presente e futuro della stenografia nella resocontazione dei lavori parlamentari

Stefano Comenducci - Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro

Giorgio Corriere - Problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare, in relazione ai compiti antichi e nuovi che informano la redazione del resoconto stenografico

Professionalità di biblioteca

Anna Lippolis - Il catalogo automatizzato della Biblioteca della Camera dei deputati. Miglioramenti apportati dalle nuove procedure, anche nella prospettiva di cooperazione a livello nazionale e internazionale.

Stefano Rizzo - Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare

Terzo volume (1990)

SESSIONE DICEMBRE 1988

Professionalità generale

Guido Letta - Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi

Carlo Pappagallo - Note sui rapporti tra fonti normative e tra istituzioni nel governo degli ordinamenti del credito e dei mercati finanziari

Antonio Toffoli - L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive

Francesco Posteraro - Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali

Alessandro Massai - L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali ed i poteri del Parlamento

Maria Rita Palanza - Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo

Alessandro Diotallevi - Considerazioni di ordine costituzionale sulle tecniche di legislazione, in relazione al loro rapporto con l'iniziativa legislativa e con il procedimento di approvazione della legge

Carlo Specchia - Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi

Lia Pergola - Prospettive di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Mario Finzi - La più recente evoluzione della legislazione e della prassi della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

Massimo Morichetti Franchi - Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare

Carmela Decaro - La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia

Gianfranco Polillo - Parlamento, spesa pubblica e mercato in vista dell'attuazione dell'Atto unico europeo

SESSIONE MARZO 1989

Professionalità tecnica

Filippo Tomassi - L'evoluzione delle tecniche realizzative nell'automazione del processo amministrativo-contabile dell'area deputati

Alessandro Ghittoni - Analisi della attuale situazione e prospettive di sviluppo dei servizi telematici presso la Camera dei deputati

Salvatore Calabrese - Ruolo, collocazione e struttura del Servizio informatica: analisi della situazione attuale ed ipotesi di cambiamento

Angelo Minciaroni - L'evoluzione della meccanizzazione della Tesoreria e le sue conseguenze organizzative

SESSIONE LUGLIO 1989

Professionalità tecnica

Enrico Paradiso - Caratteristiche e possibilità del nuovo impianto di votazione elettronica dell'Aula di Montecitorio

Alberto Sapori - Le officine tecnologiche - un delicato settore in cerca di un'adeguata collocazione e valorizzazione all'interno della "struttura Camera"

Quarto volume (1991)

SESSIONE LUGLIO 1991

Professionalità generale

Linda Lanzillotta - Evoluzione dei poteri costituzionali di bilancio nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria

Carmela Maria Orlando - Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi

Carlo D'Orta - Accordi di programma e conferenze di servizi. Analisi per una ipotesi di costruzione normativa

Luigi Tivelli - L'evoluzione del ruolo del consigliere parlamentare in relazione allo sviluppo delle funzioni parlamentari

Nazzareno Pietroni - Aspetti istituzionali del *drafting*

Alberto Forni - L'Unione europea e le istituzioni parlamentari

Massimo Troisi - Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea

Maurizio Bassetti - Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati

Italo Scotti - La programmazione economico-finanziaria in Parlamento

Paolo Testore - La razionalizzazione dell'intervento legislativo in materia di pubblico impiego nella nuova articolazione delle competenze delle commissioni parlamentari. Elementi per una prima valutazione

Elisabetta Burchi - Parlamento e governo dell'ambiente: analisi delle esperienze più recenti e prospettive

Claudio Venturato - L'introduzione nell'ordinamento giuridico, nella X legislatura, di differenti nozioni dei collegamenti di gruppo tra imprese Considerazioni in tema di *drafting*

Aurelio Speziale - Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario

Antonio Casu - Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo

Vincenzo Morreale - Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del processo legislativo in materia fiscale

Mauro De Dominicis - La disciplina degli accessi alla Camera dei deputati e l'utilizzazione delle aree limitrofe, sotto il profilo della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e della viabilità

Susanna Russo Fischer - Profili ricostruttivi dei rapporti esterni della Amministrazione della Camera dei deputati attraverso le attribuzioni dell'Ufficio del cerimoniale e del Comitato per la comunicazione e l'informazione

Giulio Marotta - L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni

Finito di stampare nel mese di ottobre 1996
dall'INDUSTRIA GRAFICA ROMANA
Cecchina di Albano (Roma)

Lire 25.000

OC40500