Mario Di Napoli

I comitati permanenti in seno alle commissioni parlamentari

1 - Premessa. Delimitazione del tema; 2 - Profilo storico-regolamentare; 3 - Tipologia e dinamica dei comitati permanenti; 4 - Cenni comparati; 5 - Aspetti procedurali; 5.1 - Decisione istitutiva; 5.2 - Composizione – Eventualità delle sostituzioni; 5.3 - Costituzione – Elezione dell'ufficio di presidenza; 5.4 - Rapporti con la commissione plenaria. La rimessione; 5.5 - Rapporti esterni; 5.6 - Organizzazione dei lavori; 6 - Attività dei comitati; 6.1 - Il controllo parlamentare; 6.2 - L'approfondimento conoscitivo; 6.3 - Contributo al procedimento legislativo; 6.4 - L'esame degli atti comunitari e il collegamento con l'Unione europea; 6.5 - Prospettive dell'istituto; 7 - Comitati permanenti per materia istituiti nelle legislature XI-XVI (1992-2010).

1 - *Premessa. Delimitazione del tema*

I comitati permanenti sono ancora un "oggetto misterioso" del diritto parlamentare, come conferma la scarna bibliografia specifica (1). La norma regolamentare relativa, d'altra parte, ha valenza meramente strutturale. Il presente lavoro si è quindi basato essenzialmente su una consultazione diretta degli atti parlamentari (2), e si è concentrato sui comitati per materia, pur accennando anche ai comitati pareri. Sono invece rimasti esclusi, salvo qualche riferimento occasionale, gli analoghi comitati presso le giunte ovvero le commissioni bicamerali (3), la cui natura risulta diversa per il fatto stesso di non rientrare nella complessa articolazione delle funzioni parlamentari affidate al sistema delle commissioni permanenti.

L'esposizione inizia con la ricostruzione del profilo storico-regolamentare dell'istituto ed un tentativo di classificazione tipologica ed evolutiva. Seguono le due sezioni principali dedicate, rispettivamente, agli aspetti procedurali ed alle attività dei comitati permanenti, nel cui ambito un cenno specifico è rivolto alla materia comunitaria. In conclusione, si offrono alcuni spunti di prospettiva.

2 - *Profilo storico-regolamentare*

Nella versione adottata nel 1971, il Regolamento della Camera disciplina all'articolo 22 le commissioni permanenti. L'ultimo comma dell'articolo, il quarto, da allora mai modificato, contempla la possibilità che le commissioni stesse istituiscano nel proprio interno «comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza». Il comma prosegue precisando il rapporto intercorrente tra commissione e comitato, a garanzia dell'imputazione della deliberazione definitiva alla sede plenaria. È innanzitutto previsto un obbligo di pubblicità a favore di tutti i componenti della commissione: le relazioni di ciascun comitato sono loro distribuite e ne deve essere fatta menzione nell'ordine del giorno della seduta successiva della commissione stessa. Nel limite temporale della seconda seduta successiva dalla distribuzione, è quindi data facoltà anche ad un singolo componente di richiedere la rimessione dell'affare alla plenaria.

Una precedente stesura del comma, formulata dalla Giunta per il Regolamento nel corso dei lavori preparatori, pur largamente simile, non conteneva l'obbligo della menzione nell'ordine del giorno della seduta della commissione successiva all'adozione delle relazioni da parte del comitato. Con forse maggiore chiarezza, affermava però che le relazioni stesse sarebbero state «ritenute approvate» ove non fosse stata esercitata la facoltà di rimessione alla plenaria.

Quella che fu allora definita «la previsione generale di una struttura delle commissioni ripartita per comitati», quasi volendo prefigurarne la volontà, o comunque l'auspicio, di un'attuazione avente carattere sistematico, non era però un'innovazione assoluta. Un analogo istituto – le sottocommissioni – era infatti stato introdotto nel 1922 nel Regolamento di due anni prima, poi sostanzialmente ripreso, dopo la sospensione fascista, dalla Camera repubblicana, al comma 2 dell'articolo 30, il cui primo comma conteneva – così come il primo del nuovo articolo 22 – l'elencazione delle commissioni permanenti. Si riconosceva alle stesse, purché avessero competenza «su diversi rami di amministrazione» la possibilità di «dividersi in sottocommissioni relativamente a ciascuno di essi», facendo comunque esplicita riserva della «definitiva deliberazione» alla plenaria. La seconda parte del comma anticipava l'obbligo di distribuzione a tutti i componenti, finalizzato all'esercizio della facoltà di richiedere la rimessione appunto alla plenaria entro due giorni.

A parte il passaggio alla denominazione di sottocommissione a quella di comitato – su cui si ritornerà –, la formulazione della nuova disposizione si distacca comunque significativamente dalla precedente: viene innanzitutto

meno il requisito che l'istituzione di sottocommissioni sia subordinata ad una competenza plurale in capo alla commissione, sulla cui base si sarebbe potuto opinare che non tutte le commissioni fossero autorizzate a procedere in tal senso. Tale modifica va espressamente nella suaccennata direzione di una previsione generale valida quindi per tutte le commissioni. Un'altra novità rilevante è che il mandato del comitato viene riferito agli affari di competenza della commissione, e non ad un ramo di amministrazione, rendendo quindi assai più ampio il potere di auto organizzazione della commissione stessa. La soppressione del riferimento alla divisione in sottocommissioni, di cui alla disposizione originaria, chiarisce che non tutti i componenti della commissione debbano essere chiamati a far parte di sottocommissioni. Alla lettera, infatti, un tale riferimento avrebbe comportato l'impossibilità di istituire meno di due sottocommissioni, altrimenti non si vede come la divisione avrebbe potuto avere luogo. Il resto della norma, circa il rapporto intercorrente tra commissione e collegio minore, viene invece integralmente recuperato, anche se riformulato a dire il vero con non maggiore chiarezza, soprattutto nel testo finale in cui – come già rilevato – viene meno l'esplicita presa d'atto dell'approvazione, ove non sia stata richiesta la rimessione alla plenaria.

È stato osservato che l'introduzione regolamentare delle sottocommissioni non è oggetto della menoma illustrazione in sede di relazione, né di alcun intervento nel corso dei lavori preparatori ([4]). Non vi è però alcun motivo di stupore, per il semplice fatto che, così come appena riassunto, il comma 2 dell'articolo 30 non rappresentava niente altro che la "norma-fotografia" della prassi che sin dal Parlamento subalpino si era instaurata presso la Commissione del bilancio (l'unica vera commissione permanente del periodo statutario sino alla riforma del 1920, la cui preminenza era generalmente riconosciuta). I suoi componenti (giunti al numero di trentasei) si dividevano appunto in sezioni (divenute sei) che raggruppavano i diversi rami dell'amministrazione per l'esame dei relativi stati di previsione ([5]).

Nelle prime legislature della Camera repubblicana, le sottocommissioni rientrano quindi in funzione secondo il dettato dell'articolo 30, comma 2, essenzialmente nella materia finanziaria. La Commissione finanze e tesoro (nella I e II legislatura) e poi la Commissione bilancio e programmazione (dalla III legislatura) si dividono in quattro sottocommissioni permanenti, sempre secondo il criterio dell'accorpamento più o meno omogeneo delle branche ministeriali ([6]). La loro attività si sostanzia nell'espressione dei pareri in sede consultiva, in luogo della commissione plenaria.

La pregnanza di tale modalità funzionale è confermata dal fatto che essa viene applicata anche in una circostanza eccezionale e straordinaria, quando cioè nella I legislatura viene costituita la Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi (adottati nella fase costituente dal potere esecutivo), che si articolerà appunto in cinque sottocommissioni (7) per l'esame preliminare dei 2258 provvedimenti assegnati (21 giugno 1949), distribuendo altresì l'immane lavoro tra i singoli componenti sulla base delle loro specifiche competenze al fine di consentirne lo svolgimento.

La delega della funzione consultiva alle sottocommissioni sarebbe poi stata oggetto di un tentativo di generalizzazione con un indirizzo del Presidente della Camera (26 aprile 1959), raccolto tuttavia solo dalle Commissioni interni (IV legislatura) e giustizia (V legislatura). L'applicazione analogica del modello sembra, però, non del tutto coerente con la lettera dell'allora vigente disposizione regolamentare, così come del resto anche un altro interessante caso, e cioè la costituzione – nella I legislatura –, all'interno della Commissione giustizia, di una Sottocommissione per le autorizzazioni a procedere (non era allora ancora stata istituita la Giunta), le cui deliberazioni erano comunque soggette, nei casi contestati, alla rimessione alla sede plenaria (8).

Benché non ve ne sia traccia nei lavori preparatori della riforma regolamentare del 1971, la trasformazione delle sottocommissioni in comitati è in realtà il frutto di una prassi che si era già affermata nella legislatura precedente, a seguito di una riorganizzazione interna alla Commissione bilancio. L'omissione, del resto, potrebbe essere facilmente spiegata per il fatto che l'innovazione doveva essere stata ormai assorbita.

Sulla scia dell'impulso dato dalla presidenza La Malfa all'inizio della IV legislatura, la Commissione bilancio aveva preso atto della necessità di superare la divisione dell'attività consultiva – di cui non sfugge ovviamente la funzione di controllo in relazione alla materia finanziaria – nelle quattro tradizionali sottocommissioni. Una simile modalità non garantiva l'unitarietà dei criteri di valutazione della spesa. Nuovi compiti erano poi riferibili alla Commissione per l'introduzione del metodo della programmazione economica, lo sviluppo dell'intervento dello Stato nell'economia, il sovradimensionamento del bilancio pubblico e la moltiplicazione dei centri di spesa. A tale ultimo aspetto, peraltro, si ricollegavano i lavori della Commissione interparlamentare incaricata di studiare i problemi inerenti all'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione.

La Commissione bilancio stabilì, perciò, nella seduta del 18 aprile 1967, di concentrare la funzione consultiva in un solo collegio minore e di riconvertire gli altri tre sotto il profilo tematico, delegando loro le materie del controllo

finanziario, della programmazione e delle partecipazioni statali. Con l'occasione, ridenominò le sottocommissioni in comitati. La nuova struttura fu integralmente confermata all'inizio della legislatura successiva, il 24 luglio 1968. In attesa che la nuova denominazione trovasse sanzione ufficiale nella riforma regolamentare del 1971, tra la fine della IV e l'inizio della V legislatura convivono quindi, nei resoconti a stampa delle commissioni, i comitati della Commissione bilancio con le sottocommissioni pareri delle altre commissioni.

Il ricorso al termine «comitato» (accolto dal'articolo 22, comma 4) sembra essere ispirato dai comitati ristretti ed in particolare dai comitati di indagine, ovvero dai collegi minori interni alle commissioni cui poteva essere delegato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. Lo confermerebbe il fatto che il primo Comitato ad essere istituito dopo la riforma regolamentare fu quello per l'emigrazione della Commissione esteri, deliberato il 29 aprile 1971 contestualmente all'approvazione della relazione del Comitato che sullo stesso tema aveva appena concluso un'indagine conoscitiva, una delle cui indicazioni finali era proprio relativa all'istituzione del Comitato stesso (si noti che il nuovo Regolamento, sia pure per due soli giorni, non era ancora entrato in vigore) ([9]).

Resta da valutare il significato dell'attribuzione anche ai comitati dell'aggettivo «permanente» così come per le commissioni. Va detto che l'aggettivazione era invalsa anche per le sottocommissioni, benché non fosse contemplata nella precedente disposizione regolamentare. Da un lato, la specularità con le commissioni di tale qualificazione potrebbe costituire un ulteriore segnale dell'organicità interna dei comitati rispetto ad esse, ed in particolare della loro durata contestuale. Dall'altro, però, l'aggettivo non sembra che possa avere lo stesso significato. La permanenza delle commissioni è espressamente garantita dalla loro elencazione regolamentare, mentre l'istituzione o meno dei comitati è rimessa alle commissioni. La permanenza dei comitati sembra, quindi, doversi riferire piuttosto in termini comparativi rispetto ad altri collegi minori delle commissioni (come ad esempio i comitati ristretti), di natura più occasionale ed intermittente.

A conferma delle molte differenze riscontrabili nel bicameralismo italiano tra i due rami del Parlamento, l'istituto di cui si è ricostruita l'evoluzione storico-regolamentare non è mai stato contemplato dal Regolamento del Senato, dove tuttavia esso è stato comunque introdotto in via analogica, anche se sino ad ora prevalentemente in relazione all'esercizio della funzione consultiva. La prassi risale ad un'interpretazione evolutiva dell'articolo 43, comma 2, del Regolamento, in cui si prevede la facoltà delle commissioni di nominare – per l'esame degli emendamenti ai disegni di legge – un comitato composto in modo da

garantire la partecipazione della minoranza. Benché tale norma attenga specificamente alla sede referente, è stata applicata per analogia alla sede consultiva. Poiché tale comitato ha in realtà mantenuto l'antica denominazione di «Sottocommissione dei sette» (corrispondente al «Comitato dei nove» della Camera), al Senato i comitati pareri continuano a chiamarsi sottocommissioni ([10]).

È da rilevare, in proposito, che, mentre presso la Camera è stato possibile rispondere all'esigenza di affrontare in modo più approfondito talune questioni (diritti umani, italiani all'estero) ricorrendo all'istituto del comitato permanente, al Senato è stato invece necessario istituire commissioni straordinarie o comitati speciali comunque aggiuntivi rispetto al sistema delle commissioni.

3 - *Tipologia e dinamica dei comitati permanenti*

I comitati permanenti si presentano quindi come un'ulteriore specificazione del principio di specialità di materia che ha dato origine alle stesse commissioni permanenti, di cui ripropongono su scala ridotta il formato. Essi possono assolvere, secondo autorevole dottrina, a compiti di studio, di proposta e anche di deliberazione (in parte in via integrativa e in parte in via sostitutiva) ([11]).

È stato al riguardo osservato che il rapporto commissioni-comitati «presenta numerose analogie con il rapporto che intercorre tra le commissioni e l'Assemblea» ([12]). La pur suggestiva affermazione non sembra però del tutto convincente, se si pensa che la funzione referente delle commissioni ha addirittura una garanzia costituzionale (art. 72 Cost.).

A seguito della riforma regolamentare del 1971, con riferimento ai comitati permanenti introdotti dall'articolo 22, comma 4, la Presidenza della Camera diramò, il 14 luglio 1971, una circolare interpretativa ed applicativa, che ne definiva natura e compiti nel modo seguente: «organi interni delle commissioni con attribuzione di competenza o generale, come è per l'attività consultiva nel caso dei comitati pareri, oppure particolare in quanto concernente una determinata materia tra quelle di competenza delle commissioni».

Secondo questa prima distinzione tipologica, i comitati a competenza generale sono delegatari di una funzione procedimentale, che resta comunque in capo alla commissione che non solo continua ad esercitarla in proprio, ma può evidentemente in ogni momento avocarla a sé. A questa categoria è assimilabile il Comitato per l'esame delle sentenze della I Commissione (IX e XV legislatura), nonché i comitati per l'esame dei trattati e i rapporti con le delegazioni parlamentari della III Commissione (X e XII legislatura), oppure quello per la verifica di

attuazione delle leggi della Commissione ambiente (X legislatura) ed in modo parziale il Comitato per gli atti comunitari della X Commissione (dalla X legislatura) e quelli analoghi delle Commissioni lavori pubblici (VIII legislatura) e agricoltura (IX-X legislatura). Di tali comitati, come è ovvio, ciascuna commissione non potrebbe mai istituirne più di uno avente la stessa competenza.

L'altra tipologia, a competenza particolare, riguarderebbe invece tutti gli altri comitati, che sarebbero appunti definibili "per materia", concentrandosi soltanto su uno dei settori di competenza di ogni commissione. In tale ampia e variegata categoria, un criterio di discernimento può essere offerto dalla finalità istitutiva dei comitati stessi. Una prima finalità è quella di trattare un comparto di competenza della commissione che, tuttavia, è almeno in un certo senso laterale rispetto alla competenza principale o prevalente, per cui si potrebbe quasi parlare di "comitati collaterali", la cui attività è destinata molto difficilmente a sovrapporsi a quella della commissione di riferimento. Vi rientrano, per la Commissione esteri, i Comitati emigrazione, affari europei, diritti umani, cooperazione allo sviluppo; per la Commissione giustizia, i Comitati problemi penitenziari, organizzazione giudiziaria e giustizia minorile; per la Commissione bilancio, il Comitato partecipazioni statali, poi trasformatosi nel Comitato investimenti pubblici e impresa pubblica (X legislatura) e il Comitato programmazione (dalla X legislatura trasformatosi nel Comitato aree depresse per poi ritornare alla programmazione ed al riequilibrio territoriale); per la Commissione difesa, il Comitato sistemi d'arma (inizialmente ibridato in seno al Comitato pareri, X legislatura) e quello per il personale militare, per la Commissione affari costituzionali, il Comitato parità uomo-donna (sempre nella X legislatura); in quella che fu la commissione industria, i Comitati energia, innovazione e relazioni economico-industriali (X legislatura); per la Commissione affari sociali, il Comitato per il cosiddetto terzo settore (XIII legislatura).

Ove invece la finalità sia volta all'approfondimento dei filoni portanti dell'attività della commissione ([13]), nel mentre aumenta la possibilità di sovrapposizione tra organo delegante ed organo delegato, sembra prevalere la funzione di controllo dell'attuazione delle leggi di intervento: nella Commissione bilancio, i Comitati per la politica di bilancio e monetaria, per la finanza territoriale, per la spesa pubblica; in quella che fu la Commissione lavori pubblici, i Comitati edilizia e difesa del suolo (VII-IX); per la Commissione agricoltura, i Comitati di studio della politica agricola nazionale e regionale e dell'attività comunitaria in materia agricola. Si potrebbe, quindi, definirli "comitati di controllo".

Oltre ad una classificazione statica, appare infine utile assumerne anche una a carattere dinamico, verificando cioè la continuità dell'istituzione dei

comitati nell'arco delle legislature. Si potranno così distinguere comitati stabili (ormai resi tradizionali) e comitati occasionali (perché a termine o perché poi non riproposti). I primi, tuttavia, possono acquisire una dimensione evolutiva, nel senso che la loro denominazione e competenza si è sviluppata nel tempo adeguandosi ai nuovi contesti di riferimento.

Esempi di comitati stabili potrebbero definirsi oggi quello per i diritti umani e quello per i problemi penitenziari. Una particolare evoluzione ha conosciuto il Comitato emigrazione, divenuto il Comitato per gli italiani all'estero, alla luce delle diverse problematiche attuali della materia rispetto alla concezione meramente assistenzialistica del passato. Tutto il complesso dei Comitati della Commissione bilancio ha, altresì, inevitabilmente risentito dei cambiamenti dei termini della politica economica e dell'intervento pubblico.

Nel'ottica diacronica, a partire dal loro riconoscimento regolamentare nello scorcio della V legislatura, i comitati hanno conosciuto una fase di avvio secondo un costante andamento incrementale che conduce alla "moltiplicazione" della X legislatura ([14]), cui ha fatto seguito una fase di ripiegamento, anche per l'incidenza di alcune legislature brevi che non hanno offerto ai comitati, in un certo senso, neanche il tempo di organizzare i loro lavori. Si riscontra altresì una tendenza, soprattutto nelle ultime legislature, alla "normalizzazione" dell'attività di molti comitati nello svolgimento di indagini conoscitive ([15]), mentre sembra recessiva l'originale – ed anche sperimentale – attività iniziale. In particolare, i comitati, proprio per la loro natura istruttoria, dovrebbero poter operare anche al di fuori di procedimenti formalizzati, ad esempio discutendo liberamente temi e questioni ([16]). È forse nella risoluzione di questa contraddizione apparente lo snodo da cui potrebbe prendere il via una rivitalizzazione dell'istituto ([17]).

4 - *Cenni comparati*

Il più largo ricorso all'articolazione interna delle commissioni parlamentari è probabilmente rinvenibile nell'ordinamento statunitense. Le sottocommissioni (*subcommittees*) sono infatti particolarmente attive nelle *hearings*, che di quel sistema rappresentativo costituiscono un pilastro. Il Regolamento della Camera dei rappresentanti prevede che ciascuna commissione che abbia più di venti membri possa istituire nel suo seno una sottocommissione di controllo (*oversight: rule* X, 2). Ciascuna commissione non può istituire comunque più di altre quattro sottocommissioni, salvo eccezioni specifiche (al momento

la Commissione esteri si articola in sette sottocommissioni) ([18]). Il Regolamento stesso pone comunque limiti più elevati all'organo corrispondente alla commissione di bilancio (*Appropriations Committee*) che può arrivare a tredici sottocommissioni (raggruppando le diverse branche amministrative) ([19]) e la Commissione di controllo (fino a sette).

Come noto, in Gran Bretagna il sistema delle commissioni, che si incentra sui *select committees*, ha avuto uno sviluppo recente. Ciascuna commissione della Camera dei comuni ha però una sottocommissione per l'organizzazione dei suoi lavori (*business subcommittee*), che assolve alle funzioni del nostro ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi. Soltanto la Commissione per lo *European Scrutiny* è invece autorizzata dal Regolamento (art. 143) ad istituire sottocommissioni per materia, stante la trasversalità della sua competenza. L'eccezione è particolarmente significativa perché conferma la grande attenzione del Parlamento britannico nel dotarsi di strumenti idonei ad influire sul processo comunitario.

L'articolo 55 del regolamento del Bundestag tedesco contempla la possibilità che le commissioni permanenti istituiscano nel proprio seno sottocommissioni con incarichi specifici per la preparazione dei propri lavori ([20]). Un terzo dei componenti della commissione, secondo una previsione che sembra ricollegarsi allo "statuto dell'opposizione" di quell'Assemblea, può però impedirlo. La commissione può sciogliere la sottocommissione in qualunque momento, salvo che vi si opponga un terzo dei suoi componenti ove inizialmente sia stato fissato un termine. Poiché quello tedesco è il caso comparato della formazione più dettagliata dell'istituto, taluni specifici riferimenti saranno effettuati successivamente.

Anche il regolamento del Congreso spagnolo prevede la costituzione di sottocommissioni interne alle commissioni, assicurando loro espressamente l'assistenza dei consiglieri parlamentari (art. 45). Alle *subcomisiones* si affiancano le *ponencias*, organismi analoghi incaricati però soltanto della predisposizione di una relazione per la commissione plenaria ([21]). Nell'ultima legislatura (2004-2008), risultano essersi costituite otto *subcomisiones* e otto *ponencias*.

Nessuna previsione regolamentare di un'articolazione interna alle commissioni è invece presente nel Regolamento dell'Assemblea nazionale francese. Come noto, d'altra parte, la Costituzione della V Repubblica (art. 43) disciplina direttamente le commissioni parlamentari limitandone rigorosamente sia il numero che le funzioni (è però in corso un dibattito volto ad una revisione costituzionale nel senso di un rafforzamento dell'istituzione parlamentare). Purtuttavia, nella prassi le commissioni formano tra i loro componenti le cosid-

dette "missioni", dotate di un loro presidente ed incaricate di solito dello svolgimento di un'indagine conoscitiva (*mission d'information*), che si conclude nella presentazione di un rapporto alla commissione plenaria. Nell'ambito di tali organismi, possono essere previsti, con un'accentuazione del profilo del controllo, dei *groupes de suivi* ([22]).

5 - *Aspetti procedurali*

5.1 - *Decisione istitutiva*

L'articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera, nel prevedere i comitati permanenti quali articolazioni interne alle commissioni, a carattere eventuale, conferisce alle commissioni stesse la facoltà di istituirli, nell'ambito dunque di un potere di auto organizzazione tanto ampio che non risulta previsto neanche un limite al numero dei comitati ([23]). Non sarebbe, quindi, necessaria alcuna autorizzazione, ovvero intesa, da parte del presidente della camera, salvo un doveroso onere di informazione da parte del presidente della commissione cui comunque, in ragione della natura interna del comitato, sarebbe affidato ogni rapporto esterno. Al Presidente della Camera potrebbe comunque restare un potere di impulso ([24]). La prassi è univoca in questo senso, se non per un precedente della III Commissione, il cui presidente, nel prendere atto della volontà della commissione stessa di istituire, all'inizio della VII legislatura, quattro comitati permanenti, pone la riserva dell'autorizzazione presidenziale (1° dicembre 1976) ([25]), forse sulla base di una preoccupazione per il loro eccesivo numero. Benché la decisione istitutiva sia sempre e comunque da ricondurre alla commissione nel suo *plenum*, si è anche affermata la prassi che in tale sede si convenga semplicemente su quanto concordato in seno all'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, la cui intesa unanime appare in generale il punto di riferimento essenziale per l'istituzione dei comitati permanenti.

La decisione istitutiva è, comunque, il momento essenziale per la determinazione del mandato conferito al comitato permanente e per il suo rapporto con la commissione di riferimento ([26]).

Al Senato, almeno per le sottocommissioni pareri, la prassi è nel senso che non sia necessaria una deliberazione della commissione per procedere alla loro costituzione. Il presidente ne informa la commissione e invita i gruppi a far pervenire le rispettive designazioni ([27]).

5.2 - *Composizione – Eventualità delle sostituzioni*

I comitati si compongono di deputati della commissione designati dai rispettivi gruppi. È interessante segnalare che, sia pure in casi eccezionali, il Regolamento del Bundestag ammette che i gruppi designino anche componenti di altre commissioni.

Per la loro natura di collegi minori, i comitati permanenti hanno un numero di componenti ovviamente inferiore rispetto alla commissione di riferimento, senza che sia perciò necessario che ciascun componente della commissione stessa faccia almeno parte di un comitato ([28]), così come è invece previsto nel rapporto tra l'Assemblea e le commissioni permanenti. La ristrettezza del collegio è, peraltro, di per sé una delle ragioni funzionali per l'articolazione in comitati dei lavori delle commissioni ([29]). Tuttavia, il numero dei componenti può risultare anche piuttosto ampio e sfiorare la metà dei componenti della commissione ([30]). Esso, infatti, è la risultante dell'applicazione contemperata del principio di proporzionalità e di rappresentatività. Il primo principio, di ascendenza costituzionale, è raccomandato anche dal fatto che i comitati possono procedere a votazioni (in particolare sui pareri), benché il ricorso alla plenaria costituisca sempre una garanzia per la maggioranza ([31]). Il secondo principio è, invece, volto ad assicurare la libera espressione di tutte le forze politiche parlamentari ed è generalmente applicato in tutti gli organi parlamentari ([32]). La combinazione dei due principi, in presenza di un elevato numero di gruppi, può evidentemente condurre ad una composizione dei comitati tale da pregiudicarne l'originaria finalità dell'agilità del collegio. Si tratta comunque di un criterio intangibile, se non per eccezionale ed esplicita rinuncia, come dimostrano alcuni casi specifici, in cui la deroga è stata motivata da ragioni particolari, che può essere opportuno richiamare. La composizione con un solo deputato per gruppo è stata, ad esempio, espressamente adottata nella IX legislatura per la costituzione, in seno alla I Commissione, di un Comitato permanente per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale (*ex* art. 108 del Regolamento della Camera) ([33]), sulla base della tecnicità giuridica della relativa attività. Il precedente è stato ripreso nella XV legislatura, anche alla luce della presenza di un elevato numero di gruppi parlamentari (25 luglio 2006), quando per la prima volta da allora si è nuovamente costituito un analogo Comitato, ampliandone la competenza anche all'esame delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sempre nella XV legislatura, senza però che ve ne sia stata attuazione per il sopravvenuto scioglimento, era stato ipotizzato un Comitato permanente della V Commissione per il monitoraggio

della spesa pubblica con un solo rappresentante per gruppo, a prescindere dalla rispettiva consistenza, sulla base della finalità squisitamente conoscitiva ad esso assegnata ([34]). L'esigenza della rappresentatività è del resto talmente sentita che, nel caso del Comitato di studio per le riforme istituzionali originato dalla lettera dei Presidenti Iotti e Fanfani ai presidenti delle rispettive Commissioni affari costituzionali (10 settembre 1982), nel prevedere la composizione di un solo componente per gruppo, si prescriveva che fossero considerati anche i gruppi eventualmente non presenti in commissione. La superiore questione politica, evidentemente connessa con il rilievo del tema, induceva a superare anche la regola generalmente condivisa dell'invalicabilità dei confini della commissione di origine!

È infatti affermata la prassi che componenti dei comitati permanenti possano essere soltanto i componenti delle commissioni che li hanno istituiti e che eventuali sostituzioni avvengano comunque nel loro seno. Un simile principio sembra peraltro coerente con il carattere interno di tali organi. Ciò, ovviamente, non esclude la possibilità di intervenire ai lavori anche da parte di deputati appartenenti ad altre commissioni che fossero interessati ([35]). Soprattutto per i comitati pareri, tuttavia, non sono mancate alcune deroghe, rivendicate soprattutto dai gruppi aventi un solo rappresentante in commissione, cui evidentemente sarebbe stata preclusa ogni possibilità di sostituzione ([36]). Si registrano poi casi eccezionali dovuti a particolari motivi funzionali, come quello di un deputato, passato ad altra commissione, ammesso a concludere una relazione al Comitato per la difesa del suolo istituito in seno alla Commissione lavori pubblici (14 dicembre 1978). Più recente, ma meno controverso perché comunque interno alla I Commissione, è il caso di un deputato che relaziona al Comitato pareri – di cui non fa parte – sugli emendamenti presentati in Assemblea al disegno di legge comunitaria di cui è relatore per la commissione stessa (20 settembre 2006).

5.3 - *Costituzione – Elezione dell'ufficio di presidenza*

Come per le commissioni permanenti, anche i comitati si costituiscono con l'elezione del rispettivo ufficio di presidenza. La prassi diffusa è nel senso che essa sia sostituita da un accordo unanime in seno all'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi della Commissione, il cui esito è comunicato dal presidente alla plenaria, che ne prende atto. Tale modalità ([37]), che sembra ispirata dalla logica di intesa *bipartisan* che appare, in un certo senso,

una necessaria premessa alle finalità di informalità e snellezza cui i comitati dovrebbero assolvere rispetto alle commissioni originarie, ebbe la sua prima applicazione all'inizio della III legislatura, quando la designazione degli uffici di presidenza delle quattro sottocommissioni permanenti della Commissione bilancio fu delegata al presidente della commissione stessa, previa intesa con i gruppi. Vale la pena di segnalare che l'innovazione non trovò del tutto consenziente il Presidente della Camera, Giovanni Leone, che indirizzò una lettera al collega Pella il 22 ottobre 1958 in cui pure ebbe ad accettarla, ma solo in considerazione dell'unanimità della commissione e dell'accordo tra i gruppi ([38]). Era allora invalsa, e d'altra parte continuò largamente ad essere applicata, la modalità della votazione per schede dell'ufficio di presidenza da parte della sottocommissione nel suo seno ([39]). Anche dopo la riforma regolamentare del 1971, tale modalità risulta impiegata dal Comitato pareri della Commissione affari interni (26 luglio 1972) e dal Comitato per l'edilizia istituito dalla Commissione lavori pubblici (29 settembre 1976).

In mancanza dell'intesa tra i gruppi, è invece oggi demandata alla commissione plenaria la votazione degli uffici di presidenza dei comitati permanenti. Quello che appare un *vulnus* all'autonomia del minore collegio, e comunque forse la maggiore differenza procedurale rispetto alla tradizione, trova la sua ragione nell'alterazione della proporzionalità che la composizione dei comitati inevitabilmente comporta per essere contemperata – come suaccennato – con il criterio della rappresentatività (ragione non nuova, ma evidentemente più avvertita che nel passato!). Nelle votazioni per schede, si applicano per analogia le norme regolamentari relative all'elezione degli uffici di presidenza delle commissioni permanenti, ivi incluso il requisito del numero legale ([40]). L'elettorato passivo resta, però, riservato ai componenti il comitato che i gruppi hanno designato. Trattandosi di seduta di commissione, la presiede ovviamente il presidente. Quando invece a votare erano direttamente i comitati, si poneva l'esigenza di assicurare una presidenza provvisoria, che era esercitata dal presidente della commissione ([41]), oppure dal decano per età ([42]).

L'ufficio di presidenza di un comitato permanente è di norma composto, oltre che dal presidente, da un vicepresidente e da un segretario. Non mancano, tuttavia, i casi di elezione di due vicepresidenti (Commissione lavori pubblici, 7 ottobre 1982) e due segretari ([43]), così come per le commissioni permanenti, oppure i casi di mancata elezione del vicepresidente ovvero del segretario (Commissione esteri, 20 dicembre 1989). Da un lato, evidentemente, incide la logica della ricerca di un equilibrio tra i gruppi, la cui unanimità del resto è richiesta per procedere senza il ricorso alla votazione per schede. Dall'altro,

non sono mancate le polemiche per le "inutili bardature" ([44]) che una proliferazione degli incarichi configurerebbe in modo incoerente con le finalità istitutive degli stessi comitati. Più vivaci polemiche verso il "sistema consociativo" ([45]) ha suscitato l'esclusione di taluni gruppi, facendo ovviamente venire meno l'unanimità dell'intesa e quindi imponendo la votazione per schede.

La designazione dei componenti degli uffici di presidenza può, infatti, risentire della volontà di superare i confini tra maggioranza ed opposizione, soprattutto nell'assegnazione delle presidenze ([46]). Essendo tornata ad essere riservata alla maggioranza la presidenza delle commissioni permanenti (ben prima dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario!), le presidenze dei comitati hanno acquisito un ancor maggiore ruolo per un eventuale coinvolgimento istituzionale dell'opposizione, soprattutto sotto il criterio della garanzia della funzione di controllo ([47]). Si pensi al recente Comitato della I Commissione per l'esame delle sentenze, la cui presidenza è stata assegnata ad un esponente dell'opposizione nella XV legislatura. Nella stessa legislatura, la I Commissione del Senato ha stabilito che la Sottocommissione per le politiche della sicurezza sia coordinata a turno da un esponente della maggioranza e dell'opposizione.

L'intesa tra i gruppi in una simile sede è giunta in un caso addirittura a violare il principio del seggio elettorale in sede di costituzione dell'ufficio di presidenza. Il primo presidente della Sottocommissione per l'accesso della Commissione di vigilanza sulla radiotelevisione è stato eletto con unanime votazione per schede il 21 gennaio 1976 dopo che i rappresentanti di vari gruppi erano intervenuti per esprimere apprezzamento per la persona alla luce della «convergenza che sembra delinearsi». La sede ristretta, e forse anche la materia specifica, hanno forse indotto un simile comportamento solitamente censurato.

E contrario, si può citare la rivendicazione della presidenza del Comitato pareri della Commissione bilancio da parte del gruppo comunista (15 ottobre 1987) ([48]), che non fu accolta con conseguente ricorso al voto per schede, ma anche la protesta con la mancata partecipazione all'avvio dei lavori del Comitato per gli italiani nel mondo della III Commissione da parte del gruppo progressista (14 dicembre 1994). Sintomatico, invece, del precedente metodo consociativo può essere il caso, che ebbe un certo clamore nella VI legislatura, del deputato (ed ex ministro) Ferrari Aggradi, dapprima indicato quale presidente del Comitato per le partecipazioni statali (di cui non sfugge il rilievo per allora) e poi sostituito a seguito della rivendicazione dell'incarico da parte di un altro gruppo, al punto che non si poté procedere alla ricostituzione del Comitato (16 gennaio 1975).

La costituzione dei comitati quale articolazione interna delle commissioni permanenti comporta, per quanto riguarda la loro durata, un legame indissolubile. Essi sono, quindi, soggetti al rinnovo biennale (annuale all'inizio della Camera repubblicana) al pari delle commissioni d'origine, indipendentemente dalla data della loro istituzione. Non è peraltro da escludere la possibilità che i comitati abbiano più breve durata, anche prestabilita, in ragione dello specifico compito assegnato. Ove vi sia consenso, comunque, la procedura di rinnovo risulta particolarmente semplificata e generalmente ridotta ad una presa d'atto della plenaria, senza che sia richiesta – come invece accade in ogni caso per le commissioni permanenti – la ripetizione dell'elezione dell'ufficio di presidenza.

5.4 - *Rapporti con la commissione plenaria. La rimessione*

La coerenza dell'attività dei comitati con i lavori e con gli orientamenti della commissione originaria ha una duplice garanzia procedurale. Preventivamente, il programma dei comitati, ivi incluso il relativo calendario, è sottoposto all'approvazione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, cui è per l'occasione chiamato ad intervenire anche il presidente del comitato. Successivamente, ciascun componente della commissione può, a norma di Regolamento, chiedere che la commissione stessa recuperi su qualsiasi oggetto la competenza delegata (rimessione alla plenaria) ([49]).

Forma tipica delle comunicazioni tra il comitato e la commissione, secondo la norma regolamentare, dovrebbe essere una relazione sull'attività istruttoria svolta. L'espressione non sembra però che possa essere interpretata alla lettera, anche perché si limita a ripetere quanto riportato nel dispositivo risalente al 1922, a sua volta rispecchiante la prassi statutaria. Naturalmente, i comitati possono presentare relazioni alla commissione che può farle proprie ed eventualmente trasmetterle all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento ([50]). Relazioni periodiche alla plenaria possono comunque essere illustrate oralmente dal presidente del comitato ([51]), quantomeno a titolo informativo.

Ma il termine «relazione» presente nel Regolamento non può che intendersi nel senso del metodo più che del contenuto, e cioè stare ad indicare che ogni attività di comitato deve essere riferita alla commissione. Ove non si accedesse ad una simile interpretazione evolutiva, anche l'espressione dei pareri difficilmente potrebbe essere ricompresa nei termini di una relazione.

Analogamente, l'articolo 55, comma 2, ultimo periodo del Regolamento del Bundestag recita: «La sottocommissione deve presentare la sua relazione alla commissione».

Più controversa è senz'altro la questione della ripartizione dei compiti tra commissioni e comitati. Da un lato, si avverte l'esigenza di mantenere in capo alla commissione la trattazione delle questioni politicamente più rilevanti, ivi inclusa l'espressione dei pareri sui progetti di legge principali ([52]). Dall'altro, si denuncia il rischio di incorrere in duplicazioni. A titolo di esempio, si può citare il tentativo del Comitato per le partecipazioni statali, che nella VI legislatura (23 maggio 1974) intendeva concentrarsi sugli aspetti settoriali, riservando alla commissione la valutazione politica generale.

Giova ricordare il malessere espresso, di tanto in tanto, dai gruppi minori a fronte di una moltiplicazione dei comitati permanenti i cui lavori non sono in grado di seguire al pari dei gruppi maggiori, paventando una sorta di "spezzettamento" della commissione ([53]). Anche alla loro tutela va quindi ricondotto il frequente riferimento ai limiti delle attività dei comitati, che viene ribadito non solo dai presidenti delle commissioni all'atto della loro costituzione ([54]), oppure intervenendo alla loro prima seduta ([55]), ma anche dagli stessi loro presidenti ([56]).

Evidente segnale della subordinazione dei comitati è la presenza occasionale, specificamente nella loro veste istituzionale, alle loro riunioni dei presidenti di commissione, secondo una prassi che appare francamente discutibile, a parte l'eventualità di una forma di cortesia all'atto dell'insediamento. Nella VII legislatura, il presidente della III Commissione si riservava peraltro espressamente di presiedere le sedute dei comitati. In seguito, l'esercizio della presidenza da parte del presidente di commissione sembra motivata dal prestigio dell'audizione ([57]) oppure più banalmente, a titolo vicario, in caso di assenza del presidente e del vicepresidente del comitato ([58]). L'intervento del presidente della commissione può altresì rivestire un significato politico in relazione alla delicatezza dell'affare trattato ([59]).

La richiesta di rimessione assume, invece, un particolare rilievo in sede di comitato pareri, anche al punto da configurarsi come strumento ostruzionistico ([60]). Essa si delinea comunque come un rimedio eccezionale, per il fatto stesso che produce un immediato effetto di arresto della procedura decentrata, salva l'eventualità di un successivo rinvio consensuale al comitato.

In materia di pareri, i rapporti tra commissione e comitati sono spesso stati oggetto di valutazioni *ex ante*, volte alla predeterminazione dei criteri cui il collegio minore dovrebbe attenersi ([61]). Diventa altresì decisiva, al riguardo, la tempistica relativa alla convocazione, nonché la disponibilità della docu-

mentazione ([62]), affinché i gruppi e i deputati siano effettivamente messi nelle condizioni di consentire con cognizione di causa all'espressione del parere da parte del comitato permanente (appare opportuno sottolineare che la rimessione rende intermittente la delega della funzione, la cui permanenza è quindi sempre subordinata al principio del *nemine contradicente*).

A vantaggio, invece, della sfera decisionale del comitato, anche in contrasto con la lettera regolamentare, giocano alcune considerazioni di ordine sistematico inerenti all'affidamento delle commissioni di merito destinatarie dei pareri. Ne consegue che, giusta la pronuncia della Giunta per il Regolamento del 18 maggio 1971, la rimessione può essere richiesta solo fino al momento precedente la votazione del parere da parte del comitato (diventa pertanto decisiva, soprattutto per gli altri componenti della commissione, la conoscibilità della convocazione) ([63]). Si deroga, in tal modo, sia alla distribuzione a tutti i componenti, sia alla condizione sospensiva di cui all'ultimo periodo dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento ([64]).

5.5 - Rapporti esterni

La circolare inviata dal Presidente della Camera a tutti i presidenti di commissione il 14 luglio 1971, all'indomani della riforma regolamentare, esclude tassativamente che i comitati permanenti possano intrattenere rapporti esterni. I comitati sono, quindi, rappresentati dai presidenti di commissione nei rapporti con altri organi della Camera (a cominciare dal Presidente della Camera), ma soprattutto nei rapporti con soggetti esterni. L'esclusione deriverebbe dalla loro natura di organi interni alle commissioni privi di poteri propri e, quindi, di rilevanza esterna. La sua applicazione appare tuttavia alquanto problematica, salvo che non se ne dia un'interpretazione assolutamente restrittiva, anche alla luce del fatto che contrasta con alcune delle motivazioni, forse tra le più attuali, dell'istituzione dei comitati, vale a dire l'apertura delle commissioni proprio all'esterno, alla società ed alle sue categorie, ovvero l'esercizio decentrato del controllo sull'Esecutivo.

Al riguardo, può essere emblematico accennare al caso del Comitato ormai tradizionale presso la Commissione giustizia, per l'esame dei problemi penitenziari. Quando se ne ipotizzò la prima costituzione, nella seduta del 18 dicembre 1984, ci fu un'animata polemica – cui non si sottrasse lo stesso rappresentante del Governo, al di là del riconoscimento formale dell'autonomia del Parlamento – contro il rischio della creazione di un canale diretto verso talune categorie,

così come verso alcune branche dell'amministrazione ([65]). In una delle successive ricostituzioni (22 settembre 1992), se ne è invece espressamente rivendicato il carattere simbolico, il dialogo con i detenuti e gli agenti penitenziari, la funzione di sindacato e controllo politico nei confronti dell'amministrazione ministeriale.

In una tale ottica, sembra quindi da ripensare il menzionato divieto di rapporti esterni, che ha peraltro nella prassi conosciuto varie eccezioni, limitandolo agli aspetti puramente formali delle procedure regolamentari. Colpiscono, ad esempio, i precedenti di un incontro del Presidente della Camera con il Comitato diritti umani ([66]) e addirittura di un'udienza accordata dal Presidente della Repubblica al presidente del Comitato italiani all'estero ([67]).

È ancor più antico, del resto, il precedente della partecipazione di delegazioni del Comitato emigrazione della Commissione esteri alle riunioni territoriali ed alle conferenze consultive degli italiani all'estero (prima ancora, cioè, della costituzione del Consiglio generale degli italiani all'estero), con la presentazione ufficiale di relazioni, approvate tuttavia precedentemente dalla plenaria (20 febbraio 1975).

Non sembrano, quindi, rientrare nel predetto divieto di contatti informali con soggetti esterni. Missioni di studio, visite e sopralluoghi sono peraltro variamente attestati. Rapporti con organi di rilievo costituzionale (Corte dei conti), enti di ricerca, commissioni del Parlamento europeo e di altri Parlamenti nazionali sono pure, in più occasioni, avvenuti a supporto dell'attività svolta dai comitati.

Lo sviluppo dell'attività conoscitiva (indagini conoscitive, audizioni formali ed informali), che ha peraltro costituito nelle ultime legislature l'asse principale dei comitati, pur sempre nell'ambito della programmazione dei loro lavori avallata dalla commissione di riferimento, contribuisce a metterli in contatto con la realtà esterna, da cui proviene altresì una crescente domanda di informazione sulla loro attività ([68]).

5.6 - *Organizzazione dei lavori*

È indubbia acquisizione della prassi che l'attività dei comitati ruoti intorno alla figura dei loro presidenti, cui incombe, oltre alla gestione del rapporto con la commissione d'origine, non solo la direzione dei lavori, ma anche un ruolo di impulso e di promozione.

A parte il caso dei comitati pareri, la cui attività è direttamente legata all'esercizio della funzione consultiva delegata, gli altri comitati presentano una ben più varia casistica in termini di continuità di lavoro ([69]). La prevalenza dei

lavori della commissione può spesso incidere sull'efficienza dei comitati, anche se talora può essere addotta a pretesto. L'assenteismo dei deputati è pure stato oggetto di deplorazione, così come i ritardi tra una convocazione e l'altra ([70]).

Corre l'obbligo di ricordare che non è ammessa sovrapposizione né tra i lavori della commissione e quelli dei comitati, né tra un comitato e l'altro, fatti ovviamente salvi i tempi riservati all'Assemblea. Vale al riguardo il principio generale dell'indivisibilità della commissione, ma anche il fatto che i deputati possono fare parte anche di più di un comitato. Le sedute dei comitati, del resto, si tengono nelle stesse aule della commissione.

È frequente l'auspicio – in qualche caso realizzatosi – che i comitati abbiano una scadenza fissa, ad esempio un giorno alla settimana, per le loro riunioni ([71]), particolarmente quando la commissione non tiene seduta ([72]).

Ciò forse spiega perché spesso i comitati si dedichino alla discussione sull'organizzazione dei lavori e sulle priorità da selezionare in relazione alla limitatezza dei tempi e delle risorse. I comitati possono anche procedere ad ulteriori articolazioni interne, ad esempio gruppi di lavoro ([73]).

L'affidamento dell'incarico di relatore, quando non svolto direttamente dal presidente del comitato, è volto da un lato a coinvolgere un maggior numero di deputati ([74]), dall'altro a specializzarli nell'approfondimento di materie omogenee ([75]).

Come si è già detto a proposito dei rapporti con l'esterno, i comitati possono acquisire elementi conoscitivi anche effettuando missioni e visite di studio. Anche per ragioni oggettive, il Comitato emigrazione della III Commissione è forse stato il primo ad effettuare missioni all'estero e a discuterne l'esito ([76]). Quanto ai sopralluoghi, assumono particolare rilievo quelli effettuati presso le carceri da delegazioni del Comitato per i problemi penitenziari della II Commissione, anche in correlazione con il diritto riconosciuto al singolo deputato di accesso a tali strutture ([77]).

Di più complessa impostazione è l'esigenza, pure più volte emersa, di raccordo con altre commissioni permanenti per evidenti connessioni di competenza ([78]). Ma il diverso rango non sembra aver consentito l'instaurazione neanche di contatti informali realmente incisivi. È pure stata sollecitata l'instaurazione di un raccordo tra comitati di diverse commissioni ([79]).

Si è anche in alcuni casi prospettata la più semplice eventualità di lavoro congiunto tra comitati della stessa commissione, sia per ragioni pratiche che per ragioni di intersezione di materie ([80]).

Fonte immediata della documentazione per i comitati sono naturalmente i servizi ed uffici della Camera, al cui supporto viene pure fatto esplicito riferi-

mento quando sono impostate ricerche ad ampio raggio ([81]). Materiali di interesse possono provenire anche da enti di ricerca ed essere discussi in comitato, come nel caso di uno studio dell'Istituto affari internazionali (IAI) esaminato dal Comitato per i problemi militari dell'Alleanza Atlantica della Commissione difesa (7 febbraio 1980) e di uno studio dell'Accademia nazionale dei Lincei sull'insegnamento dei diritti umani esaminato dal competente Comitato della Commissione esteri (15 giugno 1995). I comitati possono svolgere ricerche anche predisponendo questionari da distribuire a campione statistico ([82]).

La pubblicità dei lavori dei comitati permanenti è assicurata dal resoconto sommario pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*. Nelle prime due legislature repubblicane, non risulta resocontazione alcuna delle sedute delle sottocommissioni permanenti, di cui viene pubblicato il solo avviso di convocazione. A questa prassi si è a lungo attenuto il Senato, al punto che l'unica possibilità di dare conto di eventuali posizioni di minoranza in seno alle sottocommissioni pareri era la menzione nel corpo del parere stesso ([83]).

6 - *Attività dei comitati*

È stato osservato che i comitati permanenti si configurano come «un valido presupposto strutturale per un uso integrato delle funzioni parlamentari» ([84]). Scontando ovviamente il caso dei comitati pareri, i comitati per materia, in ragione della loro maggiore specializzazione, snellezza e proiezione rispetto alla Commissione di riferimento, sembrano senz'altro suscettibili di concretare un approccio complessivo al tema tale da ancorare ad una solida e specifica base conoscitiva gli strumenti tipici delle diverse funzioni parlamentari.

L'esposizione dell'attività svolta dai comitati sulla base della prassi, che seguirà, mira infatti ad una ricostruzione complessiva delle potenzialità dei comitati stessi, pur nella distinzione delle procedure di volta in volta adottate e della connessa valenza istruttoria ovvero decentrata rispetto alla commissione d'origine.

6.1 - *Il controllo parlamentare*

Si può dire che i comitati permanenti siano nati nell'intento di rafforzare la capacità di controllo del Parlamento sul Governo nel campo decisivo dell'uso delle risorse finanziarie. La razionalizzazione interna che la Commissione

bilancio compì – ancor prima della riforma regolamentare – è univocamente in questa direzione ed ha indicato delle linee che sono tuttora perseguite ([85]), pur nel mutato quadro di riferimento della legislazione di bilancio.

In tale ambito, anche l'espressione dei pareri, pur formalmente rientrando nel procedimento legislativo, ha una prevalente funzione di controllo della spesa pubblica, nel rispetto degli obblighi costituzionali. La concentrazione della sede consultiva in un unico comitato, superando il modello delle sottocommissioni ereditato dalla Camera statutaria, ne rafforzava evidentemente la coerenza.

Ma il compito più arduo fu svolto, nello scorcio della IV legislatura, dal neonato Comitato per il controllo finanziario, che non solo condusse l'esame preliminare dei bilanci consuntivi e delle relative relazioni della Corte dei conti, consentendo alla commissione di liberarsi dell'arretrato, ma esaurì anche la trattazione dei provvedimenti di convalidazione dei prelevamenti dal fondo di riserva per spese impreviste (aventi egualmente forma legislativa, il cui corso era stato sospeso). Gli era stato altresì affidato il compito di controllare la gestione degli enti pubblici, sulla base delle relazioni della magistratura contabile.

Gli altri due Comitati, per la programmazione e per le partecipazioni statali, nacquero egualmente per sviluppare una funzione di controllo nei confronti dei rispettivi Ministeri in settori reputati strategici per l'economia pubblica, comunque rientranti nelle competenze della commissione di riferimento. Essi furono coinvolti, per avere l'opportunità di un approfondimento globale, nel procedimento legislativo annuale di bilancio, venendo chiamati a rendere alla commissione plenaria il loro parere sugli stati di previsione dei rispettivi Ministeri ([86]). Ne venne fornita la motivazione che altrimenti, per entrambi i Dicasteri, la Commissione bilancio avrebbe proceduto senza alcun parere, essendo di sua diretta competenza. È particolarmente significativo che, in questo contesto, sia stata ammessa anche la presentazione da parte di singoli deputati – e l'accettazione da parte del Governo – di ordini del giorno ([87]).

L'esercizio della funzione di controllo trova innanzitutto espressione nel ricorso alle audizioni, ovvero alle comunicazioni di rappresentanti del Governo che, in relazione alle specifiche materie di competenza, hanno luogo nei rispettivi comitati ([88]), con discussione a seguire. Le audizioni possono riguardare, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento non solo i ministri, viceministri e sottosegretari, ma anche i direttori generali. Si pensi che il Comitato partecipazioni statali audiva anche i presidenti degli enti gestori, nel corso dell'esame dei rispettivi bilanci ([89]).

Più episodico è stato, invece, l'esame presso i comitati delle relazioni del Governo che, sulla base di obblighi di legge, sono presentate al Parlamento

e quindi assegnate alle competenti commissioni, nonostante il fatto che spesso vertano su materie loro delegate. Anche a questo proposito, una prassi maggiore si registra nella Commissione bilancio con riferimento alle relazioni di cassa ([90]). Altri casi configurano un esame istruttorio in sede di comitato preparatorio alla pronuncia da parte della plenaria ([91]). In particolare, il lavoro preventivo del comitato può condurre all'adozione di risoluzioni da parte della commissione, come è avvenuto nell'esame del programma per la cooperazione allo sviluppo da parte del competente Comitato (9 dicembre 1992), a seguito del quale, sulla base del testo elaborato dal presidente a titolo personale, la plenaria adottò un atto di indirizzo (30 marzo 1993).

La risoluzione in commissione si presenta, comunque, come uno dei principali sbocchi per l'attività dei Comitati, come dimostrano altri precedenti, tra cui spiccano quello del comitato per il monitoraggio della chiusura degli ospedali psichiatrici che avrebbe in tale modalità trovato la migliore conclusione dei propri lavori (21 luglio 1980), così come poi accaduto per il Comitato Valtellina (30 maggio 1991) ([92]).

L'esercizio di una funzione, anche diretta, di indirizzo al Governo è comunque spesso rivendicato in sede di comitato ([93]).

Benché non richiamino direttamente in causa responsabilità del Governo, è il caso di accennare qui anche ad altri atti assegnati alle commissioni permanenti, la cui trattazione potrebbe condurre ad una loro pronuncia con votazione di un documento. È il caso delle sentenze della Corte costituzionale: il Comitato all'uopo costituito dalla I Commissione nella IX legislatura elaborò (relatore Labriola) ed approvò uno schema di documento che fu poi distribuito a tutti i componenti della Commissione.

Nel rinviare allo specifico paragrafo per quanto concerne la materia comunitaria, converrà qui affrontare la questione se l'approvazione di tali atti possa considerarsi definitiva in seno al comitato, benché pur sempre imputata alla commissione cui potrebbe essere rimessa l'ulteriore deliberazione ai sensi dell'ultimo periodo dell'articolo 22, comma 4. Va in questo senso, anche se non ha avuto attuazione per lo scioglimento anticipato della legislatura, la delibera istitutiva, della I Commissione, del Comitato per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo (25 luglio 2006). Non sono però registrati precedenti in materia di adozione di atti di indirizzo al Governo (risoluzioni in commissione). Non si rinvengono tuttavia argomenti neanche in senso contrario. Del resto, l'approvazione di pareri in comitato, sia per le altre commissioni che per l'Assemblea, è considerata normalmente come l'espressione della volontà della commissione. Andrebbe

ovviamente assicurato, diversamente che per i pareri, il rispetto alla lettera del dettato regolamentare. Il Governo, poi, così come potrebbe richiedere la rimessione della risoluzione dalla commissione all'Assemblea, potrebbe chiedere anche quella dal comitato alla commissione, così come gli è consentito di richiedere la rimessione dei pareri (94).

Quanto allo svolgimento di atti di sindacato ispettivo, benché sia stato evidenziato un solo e remoto caso (95), allo stesso modo nulla sembra ostare a che possa avvenire in seno ad un comitato permanente, anche perché la relativa trattazione non comporta alcuna pronuncia. L'assegnazione da parte della commissione, e segnatamente dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, dovrebbe avvenire però preferibilmente per il singolo atto, sia pure nell'ottica di una delega generale in sede istitutiva. Dovrebbe ovviamente essere consentito l'intervento del presentatore anche se non componente del comitato.

È bene rammentare che nelle attività dei comitati appena descritte è sempre stata assicurata la presenza del rappresentante del Governo.

6.2 - *L'approfondimento conoscitivo*

L'esercizio del controllo parlamentare alimenta da un lato l'approfondimento conoscitivo, ma dall'altro ne è alimentato. I comitati permanenti, come del resto le commissioni plenarie, hanno infatti molte altre occasioni conoscitive, dalle audizioni ed incontri informali alle missioni e visite di studio, sino alle vere e proprie indagini conoscitive.

Non è forse un caso che il primo comitato per materia ad essere costituito al di fuori della Commissione bilancio, il Comitato emigrazione della Commissione esteri, sia nato proprio a conclusione di un'indagine conoscitiva svolta nella V legislatura da un comitato di indagine della stessa Commissione (96). Già prima dell'istituzione dei comitati permanenti, sotto la stessa dizione, era affermata la prassi che le commissioni affidassero ad un comitato – con un proprio presidente – lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. La scelta del comitato risultava particolarmente opportuna nel caso di svolgimento dell'indagine da parte di commissioni riunite, così da non intralciare l'attività ordinaria delle commissioni stesse (97).

Non stupisce, quindi, che una delle più consolidate formule di azione dei comitati permanenti sia proprio lo svolgimento – su delega della commissione – di un'indagine conoscitiva rientrante nella propria sfera di competenza,

di cui diventa anzi in un certo senso lo strumento caratterizzante ([98]). Nelle ultime legislature, non è perciò un caso che nello svolgimento di un'indagine conoscitiva finisca per esaurirsi quasi tutta l'attività del comitato permanente, o buona parte di essa ([99]). Resta ovviamente riservata alla sede plenaria la discussione e l'adozione dell'eventuale documento conclusivo. La definizione del programma dell'indagine, su cui occorre acquisire l'intesa del Presidente della Camera, è invece non di rado svolta in seno al comitato ([100]). Si può anche dare il caso di un'indagine conoscitiva iniziata dalla commissione e poi delegata anche a più di un comitato permanente: il 10 marzo 1988, l'indagine della Commissione bilancio sul contenimento del deficit fu appunto sdoppiata per la sua prosecuzione tra il Comitato per la politica di bilancio e quello per il controllo della finanza territoriale.

Accanto alle indagini conoscitive, ulteriori occasioni di contatto esterno sono le audizioni e gli incontri informali che riguardano soprattutto rappresentanti di categorie ed associazioni, sempre sottoposti, oltre che all'approvazione della commissione, all'autorizzazione presidenziale. Al riguardo, è riscontrabile una cautela iniziale, che viene superata sulla base dell'esigenza politica del confronto con le realtà sindacali. Il Comitato partecipazioni statali aveva, infatti, bisogno di acquisire anche il loro punto di vista per valutare l'andamento delle aziende pubbliche e degli enti gestori ([101]). Successivamente, toccò al Comitato emigrazione doversi fare carico delle aspettative del mondo del lavoro in particolare transfrontaliero, anche se in un primo tempo furono il presidente ed il vicepresidente ad incontrarne i rappresentanti e poi a riferirne al comitato (6 dicembre 1972). La prassi si è poi generalizzata. Valga per tutti l'esempio del Comitato diritti umani che, nella XIII legislatura, ha effettuato ben undici audizioni informali di altrettante organizzazioni umanitarie, configurandosi come una sorta di "sportello", poi addirittura istituzionalizzatosi nelle successive legislature, nel quadro dello svolgimento di una vera e propria indagine conoscitiva ([102]).

6.3 - *Contributo al procedimento legislativo*

Sempre soffermandosi sui comitati per materia e tenendo da parte i comitati pareri, il cui contributo al procedimento legislativo è *in re ipsa*, è da sottolineare la finalità generale in capo ai predetti di formulare indicazioni e proposte di legge alla commissione di origine. Ciò alla luce dell'attività conoscitiva svolta, con particolare riferimento alla verifica dell'attuazione delle leggi in vigore,

ma anche all'acquisizione delle aspettative degli operatori del settore e degli esperti eventualmente auditi.

Ad esempio, nell'esaminare i problemi istituzionali relativi alle partecipazioni statali, il competente Comitato formulò un'ipotesi di riforma ministeriale (1968). Una rassegna dei provvedimenti all'ordine del giorno della Commissione difesa nella materia di competenza fu oggetto di una relazione del Comitato per il personale militare (28 febbraio 1979). La questione dell'esercizio di voto degli italiani all'estero è stata, ovviamente, sempre all'attenzione del competente Comitato, che se ne è fatto più volte sollecitatore ([103]), così come in precedenza il Comitato emigrazione si era interessato alle leggi a sostegno degli emigranti ed ai relativi accordi internazionali da ratificare. Altri casi significativi riguardano il richiamo, da parte del Comitato per la politica monetaria, all'esame nella Commissione bilancio dello schema di decreto legislativo per l'introduzione dell'euro (15 gennaio 1998), oppure all'appello del Comitato diritti umani della III Commissione per la legge sull'asilo politico (peraltro, di competenza primaria di altra commissione).

Comunque, al di là della funzione di istruzione ovvero di impulso, la prassi non registra interventi diretti dei comitati nel procedimento legislativo ([104]). È stato osservato che i lavori preparatori del Regolamento del 1971 non solo non escludono, ma anzi espressamente affermano, nel respingere un emendamento in senso contrario, che anche la sfera legislativa avrebbe dovuto considerarsi ricompresa nella lettera dell'articolo 22, comma 4 ([105]). La previsione costituzionale del passaggio in commissione, richiamata dal deputato presentatore dell'emendamento (La Loggia), sarebbe stata infatti, nell'opinione del relatore della Giunta per il regolamento (Rognoni), garantita comunque dall'imputabilità della titolarità della funzione alla commissione.

Non sembra, tuttavia, da potersi condividere l'ipotesi di un'inversione della prassi, pur alla luce dei predetti lavori preparatori. La previsione di cui all'articolo 72 della Costituzione non appare suscettibile di applicazione con modalità subordinate non solo non espresse, ma neanche implicite, sia pure alla luce dell'interpretazione di una peraltro successiva norma del Regolamento parlamentare.

Potrebbe, invece, essere indagata l'eventualità che le funzioni di comitato ristretto siano delegate al comitato permanente competente sulla materia, anche se sino ad ora il raccordo è stato assicurato dalla nomina dei membri del secondo nel primo, ove necessario.

Il fatto che l'istituto del comitato permanente non abbia ancora trovato una convincente modalità di partecipazione ai lavori legislativi della commissione

nelle materie di sua competenza, anche al di là della pur ammessa funzione istruttoria, rappresenta comunque un'aporia del sistema da affrontare. Si pensi che, a mo' di rimedio, il Comitato per gli enti sovvenzionati dal Ministero degli esteri era arrivato a rendere un parere alla propria Commissione di riferimento sui disegni di legge relativi all'erogazione dei contributi su cui era chiamato ad esercitare il controllo ([106]).

In tempi più recenti, il Comitato per la giustizia minorile della II Commissione è arrivato a definirsi «l'organo più idoneo a fornire un supporto per l'elaborazione dei progetti di legge in materia di giustizia dei minori» (3 dicembre 2002), dopo avere nella legislatura precedente affermato l'obiettivo di promuovere una complessiva riforma dell'ordinamento penitenziario minorile (15 luglio 1997) ([107]). La Commissione ha, quindi, affidato ad esso lo svolgimento delle audizioni informali nell'ambito dell'istruttoria legislativa sui provvedimenti assegnati ed incardinati.

6.4 - *L'esame degli atti comunitari e il collegamento con l'Unione europea*

La materia comunitaria, nell'ordinamento parlamentare italiano, si presterebbe in modo particolare alla trattazione in sede di comitato permanente, perché unisce un intrinseco tasso di politicità ad una complessità tecnica che richiede una continuità di attenzione, anche alla luce delle innovazioni introdotte dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ([108]).

Prima della costituzione di quella che è oggi la XIV Commissione permanente, fu proprio un comitato, istituito nel seno della III Commissione, ad anticiparne lo svolgimento delle funzioni. Il Comitato permanente per gli affari europei vide la luce nella VI legislatura per iniziativa di Altiero Spinelli che, eletto deputato dopo l'esperienza di commissario europeo, ne fu il primo presidente (21 febbraio 1973). La questione centrale che subito emerse fu il rapporto con il Governo che rappresentava l'Italia nelle sedi comunitarie, le cui decisioni il Parlamento avrebbe voluto preventivamente influenzare. Si pose, perciò, l'esigenza di periodiche comunicazioni del Governo in prossimità dei vertici europei e, soprattutto, della conoscibilità dell'ordine del giorno dei Consigli dei ministri comunitari (8 marzo 1973). Non mancarono anche aspre contestazioni da parte di alcuni deputati, già membri del Governo come Malagodi, che denunciavano in simili procedure (una sorta di consiglio preventivo in sede parlamentare) lo stravolgimento dei poteri costituzionali (10 ottobre 1973). Da parte del Governo si ebbe, invece, un'apertura di credito

per le consultazioni periodiche, meno per gli ordini del giorno, così da interrompere quello che comunque era considerato un "lungo periodo di solitudine" nelle relazioni con le Comunità (29 maggio 1973). Qualche riserva fu espressa sul fatto che, comunque, il Ministero degli esteri non poteva rispondere anche su materie di competenza di altri dicasteri. Il Comitato si pose anche il problema di creare un raccordo con i deputati che facevano parte della delegazione italiana al Parlamento europeo (allora non elettivo), invitandoli alle proprie riunioni. Durò sino alla X legislatura, nel corso della quale, ai sensi dell'articolo 125 del Regolamento, rese un parere alla III Commissione su una risoluzione del Parlamento europeo (17 maggio 1990).

A parte questo, il più significativo esempio è dato dal Comitato permanente per l'esame degli atti comunitari di cui si dotò, sempre nella X legislatura, la Commissione attività produttive, poi confermato nelle successive. Nell'attività del Comitato, si segnala l'incontro con gli europarlamentari (6 aprile 1993), l'esame di atti normativi comunitari *ex* art. 127, comma 2, del Regolamento (8 giugno 1993), l'effettuazione di una missione di studio a Bruxelles (22 giugno 1993), l'esame, ai sensi dell'articolo 126-*bis*, comma 2, della relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo comunitario, concluso con l'espressione di un parere favorevole con osservazioni (28 luglio 1993). Una più complessa procedura, articolatasi in approfondimenti conoscitivi, fu svolta con riferimento alla proposta di direttiva del Consiglio in materia di *carbon tax* (15 dicembre 1994).

Anche la Commissione agricoltura, per il rilevante peso della Politica agricola comune (PAC), si è dotata di un Comitato per seguire l'attività comunitaria (IX-X legislatura), mentre la Commissione lavori pubblici istituì nell'VIII legislatura un Comitato per i problemi comunitari ed internazionali.

Nella XV legislatura, l'ampliamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, previsto nel mancato Trattato costituzionale ma ripreso nel Trattato di Lisbona, ha nuovamente posto la questione di una maggiore attenzione parlamentare al riguardo, che si è riflessa anche sul piano dei comitati. La XIV Commissione del Senato si è infatti divisa in due sottocommissioni pareri, l'una per la fase discendente, affidata ad un presidente di maggioranza, l'altra per la fase ascendente, affidata ad un presidente di opposizione. In relazione alle nuove linee della PESC, la III Commissione della Camera ha invece istituito un Comitato per l'esame degli atti europei assegnati alla Commissione stessa, che non si è poi riunito per lo scioglimento anticipato della legislatura ([109]).

6.5 - *Prospettive dell'istituto*

È stato opportunamente osservato di recente che «più diminuisce, in ragione del mutato equilibrio con il Governo, la capacità di autonoma elaborazione sostanziale della formazione in sede parlamentare, tanto più le commissioni hanno fisiologicamente interesse a trovare spazi nei processi di comunicazione con le forze sociali ed economiche ed i rappresentanti delle autonomie. Processi nei quali il Parlamento può acquisire un ruolo significativo quale istanza istituzionale di dialogo e compensazione … Le commissioni dovrebbero quindi organizzarsi in termini congrui rispetto alle attività da verificare e alle strutture dei soggetti pubblici titolari delle attribuzioni in gioco» (110).

Questa riflessione, che pienamente si sottoscrive, sembra, alla luce della rassegna sin qui svolta, una chiamata in causa diretta dei comitati permanenti quale forma organizzatoria interna delle commissioni idonea al dialogo istituzionale ed al confronto sociale. Ne è una spia la crescente richiesta, in seno ai comitati, di pubblicità e di visibilità per la propria attività (111).

Nell'ottica del ridimensionamento della produzione legislativa parlamentare, i comitati non hanno più bisogno di muovere rivendicazioni in quella direzione e possono concentrarsi su altre ben più attuali e proficue strade, facendo valere le loro prerogative di agilità e specializzazione. Essi possono, infatti, porsi più delle commissioni come interlocutori diretti, privilegiati e costanti delle categorie e degli operatori di un settore specifico. In tale veste, i comitati potrebbero essere la sede migliore per la rivitalizzazione di tutta una serie di strumenti di controllo e di raccordo istituzionale che i Regolamenti parlamentari prevedono, ma la cui attuazione è stata sinora alquanto episodica (come le relazioni al Parlamento, gli atti comunitari ed internazionali e le sentenze). Essi potrebbero, altresì, concentrarsi sulla verifica dello stato di attuazione delle leggi e sul monitoraggio dell'impiego delle risorse finanziarie. Si è già appena detto dell'importanza dell'esame degli atti normativi europei, alla luce delle nuove disposizioni in favore dei Parlamenti nazionali.

In generale, sembra opportuno che, come ampiamente accaduto più in passato che di recente, i comitati possano esplicare la loro funzione istruttoria al di fuori di vincoli procedimentali, promuovendo il confronto e il dibattito interno nell'ambito delle questioni loro assegnate, senza che ci sia il bisogno di riferire ad una sede regolamentare tale attività.

I comitati possono, inoltre, offrire un'opportunità procedurale per il lavoro congiunto sul piano bicamerale. Ad esempio, nella scorsa legislatura le Commissioni bilancio avevano concordato di istituire, ciascuna nel proprio

seno, un Comitato per il monitoraggio della spesa pubblica, destinati però a riunirsi insieme, fatta salva la rimessione delle conclusioni alle rispettive plenarie. Questa formula, nata dalla prassi dei comitati per le indagini conoscitive bicamerali, potrebbe essere foriera di ulteriori sperimentazioni anche in altri ambiti tematici, ivi incluso quello degli affari europei.

Un'altra ipotesi di impiego dei comitati permanenti potrebbe riguardare le modalità di lavoro delle commissioni riunite, che spesso danno luogo a molte difficoltà sul piano organizzativo. Esse già vi hanno fatto ricorso per lo svolgimento di indagini conoscitive. Ma si potrebbe delegare ad un comitato congiunto lo svolgimento anche di altre attività conoscitive, e almeno di alcune fasi dello stesso procedimento legislativo. Giova ricordare, per quanto sia un isolato ed antico precedente, che nella I legislatura, nell'esame del disegno di legge per il riordino del Tribunale supremo militare, le Commissioni riunite giustizia e difesa nominarono un Comitato (27 gennaio 1949) la cui presidenza fu affidata al presidente della seconda e la cui composizione fu concordata sulla base della proporzione tra i gruppi.

Una simile procedura è espressamente consentita presso il Bundstag: due o più commissioni possono costituire una sottocommissione congiunta, qualora una proposta sia assegnata contemporaneamente al loro esame, oppure una questione intersechi le rispettive competenze (art. 55, comma 4).

In una simile logica di sviluppo, non sarebbe inopportuna, pertanto, una modifica regolamentare in entrambi i rami del Parlamento. Alla Camera, si tratterebbe di dettagliare, sulla base della prassi consolidata, la disposizione meramente strutturale dell'articolo 22, comma 4, con le necessarie articolazioni procedurali. Al Senato, si tratterebbe di inserire per la prima volta l'istituto nel testo regolamentare, anche in questo caso facendo tesoro della prassi maturata in via analogica.

È lecito supporre che un intervento regolamentare potrebbe portare ad una nuova proliferazione dell'istituzione dei comitati, così come ebbe a verificarsi successivamente alla riforma del 1971. Non sembra questa, tuttavia, una ragione sufficiente per non procedere nel senso di un aggiornamento del Regolamento. Anche sulla base della comparazione con altre Assemblee parlamentari, potrebbe ad esempio introdursi un rimedio preventivo, quale il numero massimo di comitati per commissione che esiste nell'ordinamento statunitense.

7 - *Comitati permanenti per materia istituiti nelle legislature XI-XVI (1992-2010)*

COMMISSIONI	XI (1992-1994)	XII (1994-1996)	XIII (1996-2001)
Aff. Cost.			
Giustizia	Probl.penit.		Probl.penit. Osp.psichiatr. giudiz. e carceri minorilli
Esteri	Diritti umani Emigrazione Coop.svil.	Diritti umani Ital. Mondo Coop.svil. Trattati int. Delegaz.int.	Diritti umani Ital. Estero Enti sovvenz.
Difesa			
Bilancio	Progr.econ. Fin.reg.loc. Pol.bil.mon.	Progr.econ. Conti pubbl.	Progr.econ. Fin.territ. Pol.bil.monet.
Finanze			
Cultura			
Ambiente			
Trasporti			
Att. Prod.	Atti CEE	Atti UE	
Lavoro			Formazione
Aff. sociali			Terzo settore Ex osp.psich. Spesa sanitaria
Agricoltura			
Politiche UE			
N° Comitati	**8**	**8**	**12**

XIV (2001-2006)	XV (2006-08)	XVI (2008-)
	Sentenze	
Probl.penit. Org.giudiz. Giust.minorile	Probl.penit. Org.giudiz. Giust.minorile	
Diritti umani Ital. Estero Enti sovvenz. Fame mondo.	Diritti umani Ital. Estero Africa Atti UE	Diritti umani Ital. Estero Obiett.Svil.ONU Pol. Estera UE
Spesa pubbl. Fin.territ. Aree sottoutil.	Spesa pubbl. Fin.territ. Aree sottoutil	
		Progetti Atti UE Monitor. Pol. UE
10	**11**	**6**

Note

(1) A parte i riferimenti manualistici, il solo contributo specifico è costituito dall'ultimo paragrafo del saggio di P. G. Mariuzzo, «Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa», ne *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 1987, pp. 263-267.

(2) Per le legislature dalla XI si è comunque potuto fare ricorso agli strumenti informatici, grazie alla preziosa collaborazione del dottor Fabrizio Biagetti. Sono altresì particolarmente grato ai colleghi dell'Ufficio del Regolamento per l'assistenza nella ricerca dei precedenti.

(3) Già la Commissione bicamerale per la ristrutturazione e la riconversione industriale si dotò di tre comitati per taluni settori produttivi ritenuti meritevoli di attenzione specifica (aereonautica, agro-alimentare, turismo) nella seduta del 28 giugno 1978. Come è noto, in seno alla Commissione di vigilanza sulla radiotelevisione è prevista un'articolazione in sottocommissioni, una delle quali, quella per l'accesso, è peraltro prescritta dalla legge istitutiva. Si rammenti però che anche la preesistente Commissione di vigilanza sulla radiodiffusione si era dotata di un Comitato istruttorio per la regolazione della partecipazione alle tribune politiche (1° dicembre 1966). Quanto invece alle commissioni di inchiesta, i relativi regolamenti prevedono spesso l'istituzione di comitati tra le modalità di lavoro. È noto il caso della Commissione antimafia che, nelle diverse legislature, ne ha fatto particolarmente uso sino ad istituirne quindici, che complessivamente hanno tenuto trentasette sedute, nella XV legislatura.

(4) V. Longi, M. Stramacci, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato coi lavori preparatori (1848-1968)*, Giuffré, Milano, 1968, p. 86.

(5) M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1887, p. 222. Le sei sezioni trattavano partitamente le seguenti materie riferite ai rispettivi dicasteri: 1) finanze e tesoro, 2) interni ed esteri, 3) lavori pubblici, agricoltura, industria e commercio, 4) guerra e marineria, 5) grazia e giustizia e istruzione, 6) conti amministrativi.

(6) 1) Lavori pubblici, poste e telegrafi, trasporti, marina mercantile, 2) esteri, difesa, Africa italiana, 3) interni, pubblica istruzione, grazia e giustizia, 4) industria, agricoltura, commercio estero, lavoro e previdenza sociale.

(7) 1) Presidenza del consiglio, interni, esteri, 2) finanze e tesoro, 3) grazia e giustizia, difesa, pubblica istruzione, 4) lavori pubblici, trasporti, comunicazioni, marina mercantile, 5) agricoltura, industria, commercio, turismo, lavoro, sanità.

(8) Stante la delicatezza della materia, è significativo che delle riunioni di questa Sottocommissione si pubblicasse il resoconto sommario, mentre delle sottocommissioni pareri risulta allora pubblicata la sola convocazione.

(9) Un più recente caso di comitato nato a conclusione di un'indagine conoscitiva è quello, della XII Commissione, per il monitoraggio del processo di chiusura degli ex ospedali psichiatrici (15 dicembre 1997).

(10) Secondo prassi consolidata ed univoca, sono riservate alla commissione plenaria alcune sedi consultive speciali: il parere sui presupposti costituzionali dei decreti-legge, le relazioni sul disegno di legge di bilancio e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria, le relazioni sul disegno di legge comunitaria. Un'eccezione è il caso della Sottocommissione sulle politiche di sicurezza della I Commissione (XIV-XV legislatura), per cui si rinvia alla seduta del 21 gennaio 2007.

(11) V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, 1980, p. 301.

(12) A. P. Tanda, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, Roma, 1987, II ed., pp. 87-88.

(13) Nella seduta del 6 agosto 1987, il presidente della Commissione bilancio motivò la proposta di istituire cinque comitati permanenti con l'«esigenza di coprire l'intero arco di competenze della Commissione», ricevendo però alcune critiche di dispersività.

(14) Rilevata da C. De Caro in *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, pp. 167-168.

(15) Nella XVI legislatura, le Commissioni riunite affari costituzionali e affari esteri hanno affidato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'antisemitismo ad un Comitato congiunto paritetico (Comitato di indagine), recuperando una modalità di lavoro da tempo trascurata.

(16) Casi particolarmente meritevoli di discussione, senza dover essere collegati ad una procedura, sono emersi, con tutta la loro carica non solo politica, ma anche emotiva, nel Comitato diritti umani della III Commissione (20 giugno 1995).

(17) Già definito una «potenzialità inespressa» da P. G. Mariuzzo, *art. cit.*

(18) Africa e salute, Asia e ambiente, Europa, Organizzazioni internazionali e diritti umani, Medio Oriente e Asia meridionale, Terrorismo internazionale, Emisfero occidentale.

(19) A parte l'*oversight committee*, l'attuale ripartizione in dodici sottocommissioni è la seguente: agricoltura; commercio, giustizia e scienza; difesa; energia e acque; servizi finanziari; sicurezza interna; affari interni e ambiente; lavoro, sanità, educazione; settore legislativo; costruzioni militari; dipartimento di Stato ed affari esteri; trasporti.

(20) A titolo di esempio, la Commissione esteri del Bundestag si articola in quattro sottocommissioni nella corrente legislatura: disarmo, ONU, globalizzazione, politica culturale.

(21) Uno di questi organismi viene costituito annualmente per l'esame del rapporto del Consiglio per la sicurezza nucleare.

(22) Ad esempio, nell'ambito delle *missions d'information* della Commissione esteri, opera un *groupe de suivi* sui negoziati per l'adesione della Turchia all'UE ed un altro (congiuntamente alla Delegazione parlamentare UE) per l'imminente semestre di Presidenza francese.

(23) Il massimo riscontrabile nella prassi è di cinque comitati (III e V Commissione nella X legislatura). Nel regolamento della Camera dei rappresentanti statunitense, l'Assemblea parlamentare in cui è senz'altro più sviluppata l'articolazione interna delle commissioni, un tetto numerico è invece espressamente contemplato.

(24) Si può citare il precedente, anteriore alla riforma regolamentare del 1971, della lettera circolare inviata dal Presidente Giovanni Leone il 26 aprile 1959 ai presidenti di tutte le commissioni permanenti, con una raccomandazione speciale a quelli delle Commissioni I, II, IV, V e VI per consigliare l'istituzione, secondo il criterio della rappresentanza proporzionale, di sottocommissioni (o comitati: sin d'allora si noti l'oscillazione lessicale!) per l'esercizio della funzione consultiva. L'indicazione viene motivata con la frequenza e l'urgenza della sede consultiva, ma attenuata dalla considerazione della "minore entità" dei provvedimenti da esaminare nelle sottocommissioni, nonché dalla riserva della rimessione alla deliberazione plenaria. Un altro interessante precedente di impulso presidenziale, a dire il vero a carattere imperativo, anche in virtù dell'intesa intercorsa con il Presidente del Senato, è la lettera della Presidente Nilde Iotti al Presidente della I Commissione il 10 settembre 1982 per l'istituzione di un comitato incaricato di studiare le ipotesi di riforma costituzionale. A tale procedimento bicamerale avrebbe poi fatto seguito la c. d. Commissione Bozzi.

(25) L'autorizzazione viene comunicata con la lettera del Presidente della Camera, Pietro Ingrao, del 3 febbraio 1977 (anche se la lettera di richiesta si limitava ad una comunicazione!).

(26) Si veda, ad esempio, la dettagliata elencazione dei compiti assegnati ai comitati dalla Commissione agricoltura l'8 ottobre 1987, dopo che il suo presidente, in una precedente seduta, aveva dovuto precisare che «un comitato non esautora la Commissione da alcuna delle sue competenze» (30 settembre 1987).

(27) Unica eccezione presso la XIV Commissione nella seduta del 12 luglio 2001, in cui all'unanimità si conviene sulla proposta del presidente.

(28) Si rammenti, però, che le sottocommissioni permanenti della Commissione finanze e tesoro e poi della Commissione bilancio, competenti per i diversi rami ministeriali secondo il modello della Commissione bilancio di epoca statutaria, includevano nell'una o nell'altra tutti i componenti della commissione di riferimento (si trattava di una "divisione" e non di un'"articolazione"!).

(29) Più ampia è comunque necessario che sia la composizione del Comitato pareri delle commissioni-filtro. Basti ricordare che la Commissione bilancio, sin dall'istituzione dei primi comitati tra il 1967 e il 1968, ritenne che il Comitato pareri avesse circa il doppio dei componenti degli altri non solo perché l'unico avente competenza decisoria, ma anche per «l'incessante e incalzante flusso di provvedimenti», sicché era opportuno «ascoltare più voci» ma soprattutto «dividere tra più commissari il pesante compito» (24 luglio 1968).

(30) Nella XV legislatura, i comitati permanenti hanno avuto di norma diciannove componenti (lievemente ridotti a diciotto nella XVI). Ma già il Comitato pareri della Commissione bilancio nella IV e nella V legislatura veniva formato con venti e poi ventitré membri per assolvere alla prevedibile mole di lavoro (18 aprile 1967 e 24 luglio 1968).

(31) Si segnala che, nella prassi del Senato, le sottocommissioni per i pareri votano sulla base della ponderazione dei rispettivi gruppi, così come alla Camera avviene nei comitati ristretti, nell'ottica dell'informalità che caratterizza tale sede, peraltro non espressamente prevista nel Regolamento dell'altro ramo del Parlamento. Analoga informalità caratterizza l'assolvimento dell'obbligo del numero legale di un terzo per le sottocommissioni delle Commissioni I e V di cui all'articolo 30 del Regolamento del Senato, del cui accertamento infatti non viene fatta menzione. Ci si limita però alla minima garanzia della presenza di tre componenti, di cui almeno uno dell'opposizione, in omaggio all'antico brocardo *tres faciunt collegium*.

(32) Si confronti il caso tedesco per analogia: «Ciascuna Frazione rappresentata nella Commissione deve essere rappresentata da almeno un membro nella sottocommissione» (art. 55, comma 3, del Regolamento del Bundestag).

(33) Seduta del 14 settembre 1983.

(34) Tale Comitato avrebbe peraltro dovuto operare congiuntamente con l'analogo organismo da costituirsi presso l'omologa Commissione del Senato. Si segnala che la sola sottocommissione *ad hoc*, diversa da quella per l'espressione dei pareri, che sinora si sia costituita presso l'altro ramo del Parlamento, quella per le politiche della sicurezza in seno alla I Commissione (XIV e XV legislatura), ha pure avuto composizione paritetica.

(35) Tale possibilità della libera partecipazione – affermata espressamente nella III Commissione il 16 dicembre 1977 – è stata richiamata in modo particolare nella XV legislatura, la prima in cui hanno fatto parte della Camera deputati eletti all'estero, per l'ovvio loro interesse ad intervenire ai lavori del Comitato permanente per gli italiani all'estero, costituitosi in seno alla III Commissione come tradizione, pur non appartenendo alla Commissione stessa (verso cui pure i gruppi hanno dimostrato, anche nella XVI legislatura, di indirizzare buona parte dei deputati eletti all'estero). Un altro comitato permanente della III Commissione, quello per i diritti umani, ha spesso attirato la partecipazione di componenti di altre commissioni (12 gennaio 1993).

(36) In questo senso, la richiesta, poi accolta, da parte del deputato Delfino in Commissione bilancio (24 luglio 1968). Altro precedente si rinviene presso il Comitato pareri della IV Commissione il 6 dicembre 1984.

(37) Oggetto di un'esplicita raccomandazione da parte dell'Ufficio del Regolamento in un appunto del 23 novembre 1978.

(38) Benché espressamente negato come tale nella menzionata lettera, poi pubblicata nella raccolta della giurisprudenza presidenziale, il precedente fu considerato vigente al punto da essere ritenuto di generale applicazione (anche al di là dei dati di fatto). Cfr. *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1968, pag. 261: «Al Presidente della commissione è anche affidata, per consue-

tudine, la nomina dei presidenti delle sottocommissioni *ex* art. 30 Reg. Camera, nel silenzio del Regolamento che non prevede l'obbligo di procedere allo scrutinio per la costituzione delle sottocommissioni».

(39) Fa eccezione il caso che il presidente della commissione presieda direttamente una sottocommissione pareri (Commissione giustizia, 19 luglio 1968, ma era la prima volta che la sottocommissione veniva istituita).

(40) La mancanza del numero legale può essere usata evidentemente per conseguire un rinvio che conduca al raggiungimento dell'intesa tra i gruppi, come ad esempio accaduto nella III Commissione il 13 maggio 1998 in occasione della costituzione del Comitato per gli enti sovvenzionati dal Ministero degli esteri.

(41) Si veda la costituzione dei Comitati pareri delle Commissioni II (26 luglio 1972) e IV (7 dicembre 1972), quando a votare erano ancora i comitati stessi.

(42) Presiede il decano per età la seduta costitutiva della Sottocommissione per l'accesso il 21 gennaio 1976.

(43) La Commissione affari sociali elegge il 22 ottobre 1987 due vicepresidenti e due segretari per il Comitato pareri al fine di assicurare la presenza nell'ufficio di presidenza di più gruppi. Il gruppo comunista contesta però la procedura, ritenendo che oltre al presidente sarebbe stato sufficiente solo un segretario.

(44) La colorita espressione fu impiegata dal deputato Correale nella seduta del 26 ottobre 1983 della Commissione agricoltura.

(45) Si vedano le proteste del gruppo MSI-DN nella seduta del 26 ottobre 1983 della I Commissione.

(46) Si confronti invece il caso tedesco: le presidenze delle sottocommissioni sono ripartite a norma di Regolamento in rapporto alla consistenza numerica dei singoli gruppi, come del resto le commissioni stesse.

(47) I comitati pareri sono comunque presieduti sempre da esponenti della maggioranza.

(48) Il deputato Garavini l'aveva anticipata il 6 agosto 1987 riferendosi ai compiti di controllo del Comitato pareri che a suo avviso, anche seguendo esempi stranieri, avrebbero dovuto sottolineare il ruolo dell'opposizione.

(49) Nella seduta del 26 aprile 1967, passando dal sistema delle sottocommissioni a quello dei comitati, la Commissione bilancio si considerava comunque «sede di appello».

(50) Si veda la relazione approvata il 3 febbraio 1977 dalla Commissione lavori pubblici sullo stato di attuazione delle leggi di intervento nel settore edilizio elaborata dal competente comitato (Doc. XXXIV, n. 1).

(51) Vi si impegna il 29 settembre 1976 il Comitato edilizia nei confronti della Commissione lavori pubblici. Si vedano le relazioni in Commissione agricoltura (4 maggio 1977), difesa (21 febbraio 1979), affari sociali (21 luglio 1998).

(52) In tal senso la Commissione lavoro nella seduta del 15 luglio 1992.

(53) Secondo l'espressione usata il 21 febbraio 1979 dal deputato Accame in Commissione difesa.

(54) III Commissione, 2 dicembre 1992, a proposito del Comitato per l'emigrazione.

(55) Come ha fatto nella XII legislatura il presidente della Commissione bilancio (Comitato per la programmazione economica e il riequilibrio territoriale, 24 novembre 1997).

(56) Di «lavoro prodromico» per la Commissione ha parlato il presidente del Comitato programmazione della V Commissione nella seduta del 14 gennaio 1998.

(57) Seduta del 24 ottobre 1995 del Comitato atti comunitari della X Commissione, ma si veda anche quella del 13 febbraio 1975 del Comitato partecipazioni statali della V Commissione.

(58) Sedute del 3 dicembre 1992 e del 15 giugno 1999, rispettivamente, dei Comitati cooperazione allo sviluppo e diritti umani della III Commissione.

(59) Seduta del 16 marzo 2005 del Comitato pareri della II Commissione.

(60) Seduta del 21 settembre 2005 del Comitato pareri della I Commissione.

(61) Commissione bilancio, 26 aprile 1967, 24 luglio 1968 e 18 aprile 1978; Commissione lavoro, 8 settembe 1992.

(62) Una settimana di anticipo è ad esempio richiesta dalla Commissione lavoro il 9 novembre 1998.

(63) Come ricordato, ad esempio, dal presidente del Comitato pareri della II Commissione all'avvio dei lavori della X legislatura (14 ottobre 1987), proprio con riferimento alla tutela dell'affidamento della commissione destinataria.

(64) La protesta del deputato Taradash, a seguito di un errore materiale della convocazione in tempi peraltro ristrettissimi, comportò il riesame del parere – relativo ad un provvedimento riguardante il finanziamento pubblico dei partiti – in plenaria nonostante fosse già stato reso dal Comitato (25-26 febbraio 1998, I Commissione).

(65) Il deputato Cifarelli ebbe in quell'occasione a denunciare una concezione "semaforica" della rappresentanza parlamentare.

(66) Riferito nelle sedute dell'8 e 16 febbraio 2000.

(67) Riferita, con successiva contestazione per il mancato coinvolgimento del resto del Comitato, nella seduta del 16 gennaio 1997.

(68) Un potenziamento della visibilità dei comitati potrebbe avvenire ad esempio sul sito Internet.

(69) La Commissione bilancio è, ad esempio, solita sospenderne l'attività nel corso dell'esame della manovra finanziaria. Si veda la seduta del Comitato programmazione del 24 novembre 1987.

(70) Ad esempio, cfr. Commissione bilancio, 15 giugno 1982; Commissione agricoltura, 12 ottobre 1983.

(71) Commissione agricoltura, 27 febbraio 1976; Commissione attività produttive, 11 ottobre 1994; Comitati emigrazione e diritti umani della III Commissione, 26 settembre 1993 e 17 dicembre 1996.

(72) Un'indicazione in tal senso da parte del deputato Rutelli nella seduta della V Commissione del 6 agosto 1987.

(73) Il Comitato problemi penitenziari della II Commissione ne prevede quattro nella seduta del 9 luglio 1997.

(74) Si veda l'assegnazione a vari deputati (23 febbraio 1999) dell'incarico di relazionare su almeno due degli enti sovvenzionati dal Ministero degli esteri in seno al Comitato competente della III Commissione. Si segnala che, in taluni casi, il deputato relatore ha anche singolarmente visitato l'ente oggetto del controllo.

(75) Commissione attività produttive, 11 ottobre 1994; ma anche al Senato, in seno alla I Commissione (1° agosto 2006).

(76) Sedute del 7 novembre 1974, 26 novembre 1975, 21 febbraio 1979.

(77) L'integrazione delle visite individuali alle carceri con l'attività del Comitato è auspicata dal presidente nella seduta del 6 marzo 2002.

(78) Il Comitato emigrazione della Commissione esteri era interessato a relazionarsi con la Commissione lavoro (29 aprile 1971); il Comitato programmazione della Commissione bilancio con la Commissione politiche comunitarie (29 novembre 1994).

(79) È il caso del comitato per il monitoraggio del processo di chiusura degli ex ospedali psichiatrici della XII Commissione nei confronti del Comitato della II Commissione competente per gli ospedali psichiatrici giudiziari (15 dicembre 1997).

(80) Il 7 ottobre 2004 il Comitato problemi penitenziari della II Commissione proponeva di effettuare una missione in Sicilia insieme al Comitato per l'organizzazione giudiziaria. Nella seduta del 26 novembre 2003 del Comitato finanza territoriale della V Commissione si auspica invece un'intesa con il Comitato per a programmazione economica e il riequilibrio territoriale della stessa Commissione.

(81) Sedute della Commissione trasporti, 20 e 27 ottobre 1976.

(82) Tale modalità di lavoro è stata impiegata dal Comitato spesa sanitaria della XII Commissione (11 marzo 1998).

(83) Almeno per le Sottocommissioni pareri delle Commissioni I e V, è ora invalsa anche al Senato la resocontazione sommaria.

(84) P. G. Mariuzzo, *art. cit.,* p. 263

(85) Si legga la rivendicazione della funzione di indirizzo, oltre che di studio, da parte del Comitato programmazione nella seduta del 22 novembre 1994. Il presidente dello stesso Comitato, in altra legislatura, avrebbe tuttavia escluso l'esercizio della funzione ispettiva rispetto a quella conoscitiva, nella seduta del 14 gennaio 1998, suscitando vivaci reazioni degli altri componenti, che reclamavano invece un ruolo di incentivazione e di stimolo nei confronti dell'Esecutivo.

(86) Comitato programmazione, 9 ottobre 1968; Comitato partecipazioni statali 10 ottobre 1968. Pareri resi a maggioranza e la cui stesura era affidata al presidente-relatore sulla base della discussione.

(87) Caso della Società Terni, in seno al comitato partecipazioni statali (20 dicembre 1973).

(88) Il Comitato programmazione ascolta le comunicazioni sul Piano annuale il 1° marzo 1973. È poi esemplare il caso delle comunicazioni periodicamente rese, a tendenziale cadenza mensile, presso il Comitato emigrazione della Commissione esteri nella VI e VII legislatura. Ma vedi anche le comunicazioni sulle carceri presso il competente Comitato della Commissione giustizia il 1° dicembre 1988.

(89) Seduta del 23 giugno 1967 (EFIM) e del 10 gennaio 1968 (ENI).

(90) Si vedano, ad esempio, le sedute del comitato per il controllo finanziario del 14 giugno 1978 e successivamente del Comitato per la politica di bilancio e la politica monetaria del 26 aprile 1989. Il Comitato partecipazioni statali esaminava le relazioni programmatiche ministeriali (esame del Doc. XIII, n. 2-*ter* il 28 gennaio 1981, effettuato esplicitamente ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento).

(91) La Commissione lavori pubblici si espresse il 26 marzo 1980 su una relazione governativa esaminata in sede di comitato lo stesso giorno in via preliminare. Il Comitato sistemi d'arma fece altrettanto per la Commissione difesa il 31 gennaio 1989.

(92) Una risoluzione sugli IACP fu concordata in seno al Comitato edilizia della Commissione lavori pubblici il 15 dicembre 1978; una sulla questione demografica cinese in seno al Comitato diritti umani della Commissione esteri il 20 luglio 1995.

(93) Si veda l'intervento del deputato Boccia presso il Comitato per le aree sottoutilizzate della V Commissione il 15 settembre 2004, circa gli indirizzi da fornire al Governo nel negoziato comunitario sulla politica di coesione.

(94) Si veda la lettera del presidente del Senato al presidente della V Commissione in data 4 dicembre 1984, sulla base del riconoscimento del Governo quale «soggetto attivo del procedimento legislativo», ma anche dell'analogia con la facoltà di richiesta di rimessione delle risoluzioni, nonché dei progetti di legge assegnati in sede redigente o legislativa.

(95) Il 17 ottobre 1972 il Comitato programmazione svolse l'interrogazione n. 5-00126, il cui tema era peraltro particolarmente attinente al suo ordine del giorno.

(96) Istituito il 4 febbraio 1970. La sua relazione conclusiva è presentata dal suo presidente – che poi sarà il presidente dell'omonimo comitato permanente – nella seduta della III Commissione del 29 aprile 1971. Vedi *supra* la nota 15.

(97) Le Commissioni riunite bilancio ed industria istituiscono un Comitato di indagine sull'industria chimica, il cui presidente è designato congiuntamente dai rispettivi presidenti, il 9 agosto 1972. Il documento finale è trasmesso alle due Commissioni il 10 aprile 1973.

(98) Si veda il caso dell'indagine conoscitiva sulla funzione di indirizzo e controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali, che l'omonimo Comitato svolse nel 1975, audendo perfino i Segretari generali delle due Camere (24 ottobre 1975).

(99) Si vedano le indagini conoscitive condotte sia nella XIV che nella XV legislatura dal Comitato diritti umani, ma anche quelle condotte dai Comitati della Commissione bilancio.

(100) Si veda il precedente del Comitato di indagine sulla spesa agricola (7 marzo 1975, 27 febbraio 1976). Si ricordi che l'istituzione dei comitati permanenti non ha comunque fatto venire meno il ricorso ai comitati di indagine.

(101) I sindacati metalmeccanici furono infatti ricevuti dal Comitato il 17 gennaio 1968.

(102) In tal modo, i resoconti parlamentari hanno ospitato le dichiarazioni integrali rese dai rappresentanti delle organizzazioni umanitarie, offrendo loro una sorta di diritto di tribuna.

(103) Si vedano le sedute del 2 dicembre 1992, dell'11 maggio 1995, del 16 gennaio 1997, del 3 novembre 1998, del 25 novembre 1999. Anche dopo l'attuazione della modifica costituzionale relativa ai parlamentari eletti all'estero, il Comitato istituito in seno alla III Commissione ha discusso le ripercussioni di eventuali iniziative legislative in tale materia, a prescindere dalla sfera di competenza della stessa Commissione. Da ultimo, si veda la seduta del 21 aprile 2010.

(104) Ma si veda l'illustrazione di taluni emendamenti relativi ad una proposta di legge all'esame della Commissione di riferimento presso il Comitato problemi penitenziari nella seduta del 14 luglio 1999.

(105) P. G. Mariuzzo, *art. cit.*, p. 266.

(106) Questa procedura è oggi delegificata. La Commissione esteri rende un parere su uno schema di regolamento governativo.

(107) Un «ruolo propositivo nel processo di modifica degli strumenti previsti dalla legislazione vigente» è rivendicato dal Comitato formazione della XII Commissione nella seduta del 12 marzo 1998, anche in virtù della definizione di indirizzi per la modifica del sistema della formazione professionale.

(108) Cfr. A. Esposito, «*I*l Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano», in *Rassegna parlamentare*, 2009, pp. 1119-1173; L. Gianniti, «Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea», in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, LUP, Roma, 2009, pp. 289-295.

(109) Il medesimo Comitato avrebbe avuto competenza anche sugli atti delle Assemblee parlamentari internazionali assegnati alla III Commissione. Un tentativo analogo a questo preciso riguardo era avvenuto anche nella XII legislatura con l'istituzione di un Comitato per i rapporti con le delegazioni italiane presso tali Assemblee.

(110) M. Midiri, «Commissioni parlamentari e decisione politica: la prassi recente», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 4, p. 1051.

(111) Seduta del Comitato diritti umani della III Commissione, 30 gennaio 2002.