

La dottrina davanti al problema delle commissioni consultive senza presidente

Brevi note

Scopo di questo breve elaborato è focalizzare l'attenzione sull'attività di alcune commissioni bicamerali che viene tradizionalmente qualificata come consultiva e che, attraverso l'espressione di un *parere*, ha spesso un ruolo nell'ambito dei procedimenti di formazione delle fonti del diritto. In particolare, la dottrina parlamentaristica evidenzia due differenti fattispecie di parere delle commissioni parlamentari: i pareri interni (aventi a oggetto disegni di legge) e i pareri esterni (aventi a oggetto principalmente schemi di atti normativi del governo)¹. Nel primo caso, la funzione consultiva è svolta dagli organi previsti dai regolamenti parlamentari, composti da deputati o senatori, ed è rivolta ad altri organi delle Camere in ordine a disegni di legge. Si tratta di

Commissioni permanenti, che sono organi sicuramente appartenenti all'una o all'altra Camera e alle quali i Regolamenti affidano, oltre al compito di riferire, redigere o approvare i disegni di legge, anche quello di dare pareri. Tali pareri, in quanto espressi di solito ad altre Commissioni permanenti su testi che queste ultime stanno esaminando o di cui non hanno neppure intrapreso l'esame, sono abbastanza agevolmente riconducibili entro gli schemi più tipici della funzione consultiva².

I pareri esterni, invece, registrano modalità plurime di espressione. A lato della più recente fattispecie della sede consultiva su atti del governo presso le stesse commissioni permanenti (art. 143, comma 4, Reg. Camera; art. 139-*bis*, Reg. Senato), sopravvive infatti nella prassi costituzionale del nostro Paese una più antica e radicata modalità, incentrata sull'istituzione di commissioni *ad hoc*. In epoca repubblicana esse sono le commissioni bicamerali consultive, ossia quegli organi non permanenti, composti da deputati e senatori (nominati rispettivamente dai presidenti delle due Camere) e talvolta anche da estranei al Parlamento, istituiti quasi sempre con legge, creati appositamente al fine di esprimere pareri al governo su atti che il governo stesso si accinge a emanare. Statisticamente, le più numerose sono le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega, che hanno il compito di affiancare il governo

¹ Enrico Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Collana Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Milano, Giuffrè, 2010, pp. XII-320.

² Carlo Chimenti, "Appunti sulle Commissioni «consultive»", in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura (Roma - Hotel Parco dei Principi, 20-22 ottobre 1978)*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 479.

nell'esercizio della sua attività normativa delegata (nell'emanazione di decreti legislativi e, in via eccezionale, nell'emanazione di regolamenti governativi).

1. I termini della questione. Cenni sulla dottrina di fronte alle commissioni consultive

La dottrina si è principalmente occupata delle commissioni consultive previste da leggi di delega e meno delle commissioni consultive *tout court*, e ciò probabilmente per un doppio ordine di motivi. Una prima motivazione la si può trovare nell'interesse che ha sempre rivestito il rapporto Governo-Parlamento, particolarmente in merito all'esercizio del potere legislativo, legando così il fenomeno della "consulenza parlamentare" al procedimento di formazione della legislazione delegata, teatro, quest'ultima, della «mutevole "forza" del Parlamento nei confronti del Governo»³ e cartina di tornasole della centralità (o meno) dell'istituzione parlamentare nell'agone politico. Una seconda ragione, meno complessa, risiede sicuramente nella quantità elevata di commissioni previste da leggi di delega rispetto all'insieme delle commissioni consultive, elemento che caratterizza un po' tutta la storia repubblicana.

Dopo la Costituente, il principio della separazione dei poteri ha iniziato a essere declinato in guisa tale da non guardare più con la medesima tolleranza alla commistione Esecutivo-Legislativo con cui, in epoca statutaria, si registravano presenze parlamentari in organi (per lo più speciali) di controllo dell'amministrazione attiva: all'origine dello scandalo della Banca Romana, ad esempio, vi fu la decisione con cui il ministro dell'Agricoltura industria e commercio Luigi Miceli, nel 1889, istituì una commissione per condurre un'ispezione speciale sulle banche di emissione, chiamando a presiederla il senatore Alvisi e il commendator Biagini, funzionario del Tesoro.

L'esistenza delle commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega ha sollevato problemi sulla loro natura giuridica e la dottrina, fin dalle prime legislature repubblicane, si è interrogata su diversi aspetti che rilevano anche sotto il profilo costituzionale, in primo luogo sulla legittimità costituzionale delle commissioni in esame, sull'efficacia della loro attività consultiva e sul ruolo che tali commissioni e i pareri da queste espressi possono avere nel «procedimento legislativo delegato»⁴.

Il dubbio sull'ammissibilità costituzionale delle commissioni in esame sorge non tanto perché nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari non ne è fatta menzione, come al contrario avviene per le commissioni permanenti, quanto perché nell'art. 76 della Costituzione, che prevede il ricorso alla produzione normativa delegata, si dettano norme che impongono

³ Mario Patrono, "Le leggi delegate in Parlamento. Sez. III. La «consulenza» parlamentare in Italia", in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 434.

⁴ Massimo Siclari, "Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato", in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 805, nota 4.

tassativamente una procedura che non potrebbe essere né snellita né gravata da successivi oneri che il Costituente non ha posto:

Fondamento [...] della delega a compiere atti con forza di legge è solo ed esclusivamente l'art. 76 Cost., ed in via subordinata [...] l'atto legislativo parlamentare: l'art. 76 legittima e rende possibile la delega come istituto di carattere eccezionale; mentre la volontà del Parlamento quale titolare della relativa potestà, [...] è inidonea a modificare il sistema adottato. Quest'ultimo infatti ha avuto una precisa disciplina nel testo costituzionale che accanto a principi programmatici ed a precetti rivolti al legislatore, contiene anche norme concrete, perfette e complete in tutti i loro elementi, tassative e precise, per cui di regola nessun elemento aggiuntivo potrebbe essere statuito dal legislatore ordinario. Non solo infatti il Costituente ha stabilito come debbono essere approvate le leggi di delega, escludendo la possibilità del ricorso a procedure abbreviate (art. 72 Cost.), ma ha indicato come deve avvenire la delegazione, determinando nelle sue linee essenziali il contenuto dell'atto delegato coll'imposizione al Parlamento di fissare principi e criteri direttivi all'azione normativa del Governo (art. 76 Cost.); ha precisato l'organo competente ad emanare tali atti (art. 87, c. 5) e che una volta perfetti essi abbiano forza di legge e come tali siano sindacabili dalla Corte Costituzionale (art. 134). Se le commissioni in questione fossero state considerate elementi necessari alla compiutezza del procedimento di formazione del decreto legislativo rientranti nella disciplina dell'istituto come una delle due parti sostanziali, molto incongruente risulterebbe il testo costituzionale che ne ha tralasciato la menzione, tanto più che altrove simili organi costituiti con il compito di consulenza dell'attività del Governo, sono stati esplicitamente previsti (art. 126-4 Cost.). Si dovrebbe pertanto concludere per la loro inammissibilità costituzionale: tale affermazione tuttavia sarebbe corretta solo nel caso in cui se ne intenda l'attività come determinante l'azione del Governo per l'obbligatorietà ed in taluni casi per la vincolatività dei pareri. Ma ciò non sembra esatto: le Commissioni infatti sono poste a fianco del Governo *ad adiuvandum*, per l'esercizio di una funzione di mera consulenza. La loro istituzione non incidendo in maniera sostanziale nella gradualità del processo formativo della legge delegata, atterrebbe al normale potere discrezionale proprio del legislatore ordinario in materia di diffusa disciplina costituzionale, per cui non vi sarebbero ragioni da addursi contro la loro ammissibilità costituzionale⁵.

⁵ Giuseppe Balboni Acqua, "Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega", in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 910-911. Nel primo decennio di vita repubblicana, la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 60 e 78 del 25 maggio 1957, concernenti la commissione prevista dall'art. 5 della L. 12 maggio 1950, n. 230 (c.d. legge Sila), riconobbe, implicitamente, la legittimità di tali commissioni, qualificandole come «emanazione diretta dell'organo legislativo» e attribuendo al parere espresso da esse «un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso all'unanimità». Tali considerazioni sono significative quando si pensi che erano riferite a una commissione composta solo da tre senatori e da tre deputati (anche se eletti dalle rispettive assemblee), in Nicola Lupo, "Le leggi di delega e il parere sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana", in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, p. 367.

Altro aspetto sollevato dalla dottrina (che potrebbe rilevare rispetto al problema della natura giuridica delle commissioni) è se possa essere considerata una prassi o una consuetudine il fatto di inserire nelle leggi di delega una disposizione con cui si obbliga il governo ad acquisire, prima della deliberazione definitiva sui decreti delegati, il parere di una commissione consultiva. Sulla questione non vi è accordo: secondo alcuni autori il richiamo a una consuetudine dovrebbe assumersi «in senso improprio e atecnico», poiché non sussisterebbero «i due elementi che tradizionalmente si ritiene concorrano a formarla. Non quello oggettivo, anche se tali commissioni consultive sono previste con [...] frequenza nelle leggi di delega; né quello soggettivo *dell'opinio iuris sive necessitatis*»⁶, visto che la legge di delega non sempre contiene un riferimento a tali organi consultivi. Altri autori ne hanno invece dichiarato la natura consuetudinaria: in particolare, Franco Modugno e Vezio Crisafulli⁷.

Se si assume che l'inserimento di tale disposizione/norma nella legge di delega sia una prassi, questa, tuttavia, non rappresenta una novità assoluta. Anche per la delega legislativa prevista dall'art. 76 della Costituzione, così come per altri istituti disciplinati dalla Carta costituzionale del 1948,

«nel primo ventennio successivo all'entrata in vigore della costituzione repubblicana tende a prevalere un atteggiamento di tipo continuista, volto cioè a [...] valorizzare gli aspetti rimasti [...] immutati rispetto [...] all'esperienza dell'età statutaria, anteriormente all'avvento del regime fascista»⁸.

Non deve sorprendere, in questa ottica, la presenza nelle prime legislature repubblicane di commissioni parlamentari consultive in funzione dell'emanazione di atti non dotati di primarietà come i regolamenti esecutivi, frutto di una visione dell'atto avente forza di legge anteriore alla sua sistematizzazione costituzionale: anche per questo, ai presenti fini, si utilizzerà il sintagma “commissioni consultive previste da leggi di delega” sia per designare le leggi formalmente inquadrabili nel meccanismo della delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost., sia le leggi recanti la mera autorizzazione a emanare disposizioni attuative di rango secondario, subordinatamente al parere di una commissione parlamentare. Questo atteggiamento di continuità connoterà sia la lettura che una parte della dottrina proporrà dell'istituto della delega, sia «gli stessi caratteri propri delle leggi di delega approvate nel corso delle prime legislature repubblicane»⁹.

⁶ Giuseppe Balboni Acqua, *op. cit.*, p. 911.

⁷ Modugno parla di «adattamento integrativo consuetudinario» della norma (ma non della disposizione) costituzionale; Crisafulli sostiene che si sia affermata una «consuetudine facoltizzante, che autorizza le Camere a prescrivere nella legge di delega il limite [...] consistente nella obbligatoria audizione del parere», in Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 807, nota 14.

⁸ Nicola Lupo, *op. cit.*, pp. 361-362.

⁹ *Ibidem*.

Del resto, sotto la vigenza dello Statuto albertino, varie furono le leggi di delega che contenevano previsioni analoghe alle attuali commissioni consultive, a partire dalla Commissione parlamentare sullo scrutinio di lista nelle operazioni elettorali politiche¹⁰. Tra le altre leggi di delega che prevedevano l'intervento di commissioni consultive,

si ricordano la legge 13 aprile 1911, n. 310, di riforma dell'ordinamento delle ferrovie dello Stato, le leggi 24 settembre 1920, nn. 1297 e 1298 (rispettivamente sulla conversione in nominativi dei titoli al portatore e sull'avocazione allo Stato dei profitti di guerra), la legge 13 agosto 1921, n. 1080 (c.d. legge Giolitti-Bonomi, sul riordino dell'amministrazione statale), nonché le leggi che, in epoca fascista, [delegavano] il Governo a provvedere alla riforma dei codici: cfr. le leggi 30 dicembre 1923, n. 2814, e 24 dicembre 1925, n. 2260¹¹.

Le deleghe legislative emanate in epoca fascista possono farsi rientrare nel novero di quelle che Piero Calamandrei definiva previsioni legislative «a doppio fondo», in quanto

volute da chi era al potere non col proposito di farle osservare così come erano scritte, ma col sottinteso polemico di far credere a chi guardava a distanza (dall'estero) che il fascismo avesse conservato ed anzi rafforzato certe garanzie costituzionali [...]; ma nello stesso tempo in cui questa legalità illusoria era iscritta come un cartello pubblicitario sulla facciata, dietro quel muro erano segretamente predisposti dallo stesso legislatore onnipotente, i mezzi illegali per ostacolare o per impedire l'applicazione di quelle leggi apparenti¹².

Anche in Assemblea costituente si pose il problema dell'istituzione di commissioni consultive nell'ambito delle leggi di delega: nella sua *Relazione all'Assemblea Costituente*, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato¹³ avanzò, tra le altre, la proposta di assoggettare le leggi delegate della nascente Repubblica all'esame di una commissione interparlamentare. Questa proposta - pur essendo fatta propria da alcuni costituenti, sia nell'ambito della Commissione dei 75 che in Assemblea - venne successivamente lasciata cadere¹⁴.

¹⁰ Prevista dall'art. 1 della L. 7 maggio 1882, n. 725, la commissione era composta da sei senatori e da sei deputati eletti dalle rispettive Camere, e presieduta dal ministro dell'Interno.

¹¹ Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 364, nota 12.

¹² Piero Calamandrei, "La funzione parlamentare sotto il fascismo" (1948), in *Scritti e discorsi politici*, vol. II (*Discorsi parlamentari e politica costituzionale*), Firenze, 1966, p. 329, in Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 808, nota 17.

¹³ La commissione (prevista dall'art. 5 d. lg. lgt. 31 luglio 1945, n. 435 e costituita nel novembre del 1945) operò presso il Ministero per la Costituente negli anni 1945-1946, predisponendo una *Relazione all'Assemblea Costituente*, che costituì la documentazione di base per i lavori dell'Assemblea medesima. Tale Commissione era articolata in cinque sottocommissioni e la sottocommissione che si occupò dei problemi costituzionali del nuovo ordinamento propose che ogni legge delegata fosse previamente esaminata da una commissione interparlamentare, che avrebbe dovuto verificare, esprimendo un parere, se l'atto delegato fosse rimasto nei limiti della delega. La sottocommissione contemplò la possibilità che fosse una commissione da istituirsi *ad hoc* in relazione al particolare decreto di cui si trattava. Si veda "Il Ministero per la Costituente" in [MinervaWeb n. 3 \(n.s.\), giugno 2011](#).

¹⁴ Massimo Siclari, *op. cit.*, pp. 808-809, note 18 e 19.

Indubbiamente la previsione di tali commissioni solleva diverse questioni. In primo luogo ci si può chiedere di definire quale funzione concretamente attribuire a esse, affrontando anche il problema dell'efficacia dei pareri da esse espressi. A dispetto del nome, parte della dottrina sostiene che tali commissioni concretizzino più un'attività di controllo piuttosto che una funzione consultiva. Carlo Chimenti sostiene:

C'è infine da notare che l'attività degli organi in discorso, dal momento che si esplica in ordine a testi già definiti dal Governo, va probabilmente ricondotta non tanto alla consulenza, quanto al controllo, e precisamente alla specie del controllo preventivo giacché quei testi non sono ancora entrati in vigore quando giungono all'esame delle Commissioni "consultive". Le quali, quindi, vengono in sostanza chiamate a verificare la corrispondenza dei testi in questione ai criteri cui avrebbero dovuto obbedire - criteri contenuti in una legge di delega o altrove - come accade nella figura del controllo-riscontro¹⁵.

Questo aspetto però è strettamente legato alla possibilità di emanare, da parte della commissione consultiva, un parere che possa essere vincolante o meno, ovvero alla possibilità che essa sia in grado di attuare un concreto «controllo politico del legislatore delegato»¹⁶. A questo riguardo la storia parlamentare repubblicana riporta almeno due casi in cui si tentò di rendere vincolante per il governo il parere di una commissione consultiva.

Il primo si ebbe nella I legislatura e riguarda l'ordine del giorno istitutivo della Commissione parlamentare per il parere sulla formazione delle tabelle delle circoscrizioni elettorali per le elezioni provinciali. Pur non essendo di fronte a una legge di delega, questo esempio rappresenta un tentativo significativo: in sede di discussione del disegno di legge n. 985, *Norme per la elezione dei Consigli provinciali*, durante la sua discussione in Assemblea alla Camera, il deputato Sansone (e altri) presentò il seguente ordine del giorno:

La Camera delibera: 1) che il ministro dell'interno deve formulare le tabelle delle circoscrizioni elettorali, sentito il parere vincolante di una commissione parlamentare composta di 15 deputati e 15 senatori; 2) che nel formulare le tabelle circoscrizionali ci si debba attenere ai seguenti criteri: a) mantenere in linea di massima le unità cittadine, suddividendo le grandi città secondo criteri di omogeneità topografiche; b) non smembrare i comuni, evitando che parte di essi formino parte di differenti collegi¹⁷.

La Camera approvò questo ordine del giorno l'11 gennaio 1951, in un testo che, modificando il punto 1, annullò quel tentativo: «La Camera invita il ministro dell'interno a sentire, nella formulazione delle tabelle delle circoscrizioni elettorali, il parere di una Commissione parlamentare composta di 15 deputati e 15 senatori designati dalle rispettive Presidenze».

¹⁵ Carlo Chimenti, *op. cit.*, pp. 479-480.

¹⁶ Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 804.

¹⁷ Camera dei deputati, *Assemblea. Discussioni*, seduta dell'11 gennaio 1951.

L'attenzione, anche della dottrina, sul tema del controllo politico del legislatore delegato si ripresentò nel 1982, nel corso del dibattito parlamentare sul progetto di legge concernente la riforma dell'istruzione secondaria superiore che conteneva una delega al governo per regolare taluni aspetti del nuovo ordinamento scolastico. In quell'occasione, alcune forze politiche tentarono

di inserire nel progetto di legge [...] una disposizione volta a rendere vincolante il parere che una Commissione parlamentare da istituirsi *ad hoc* avrebbe dovuto esprimere sul testo delle norme delegate, prima dell'approvazione definitiva delle stesse da parte del Consiglio dei ministri. [...] Il testo originario della proposta di legge prevedeva l'istituzione di una Commissione bicamerale da costituirsi *ad hoc* e la devoluzione a essa della funzione di emettere pareri sugli schemi di decreto governativi. In sede di discussione viene avanzata da Bassanini ed altri l'opportunità di rendere vincolanti tali pareri. L'emendamento Bassanini provoca una disputa assai accesa. Da diverse parti si sostiene addirittura l'ipotesi di incostituzionalità di una disposizione di delega così formulata (ipotesi che ha diviso pure la dottrina ma non condivisa dalla Corte costituzionale). Altri vorrebbero affidare il compito di emettere i pareri alle Commissioni monocamerale competenti per materia. Il voto definitivo sul testo della disposizione, tuttavia, vede un'ampia maggioranza schierarsi a favore della formulazione [...]: «Gli schemi delle norme delegate, rielaborati nel rispetto del parere della Commissione di cui all'art. 25, previo esame preliminare del Consiglio dei ministri, sono sottoposti al definitivo parere della Commissione stessa». La caduta anticipata della legislatura ha portato con sé l'interruzione del dibattito politico destinato a continuare al Senato [...]. È da dire, in primo luogo, come nei discorsi di alcuni dei rappresentanti dei vari gruppi parlamentari sia emerso un elemento pressoché costante: l'espressione «nel rispetto del parere della Commissione» non significa che il parere fosse destinato ad avere carattere vincolante, se non politicamente. Ma, a questo punto, non si capisce quale sia la portata pratica di una disposizione esplicita in tal senso. Pensiamo infatti che si debba ribadire [...] che il valore politico condizionante dei pareri della Commissione parlamentare è dipeso principalmente dalla esistenza di un rapporto di forza che in quegli anni giocava in maniera particolarmente accentuata a favore del Parlamento¹⁸.

Altra questione sollevata da certa dottrina è se le commissioni consultive possano essere considerate organi parlamentari o meno. Secondo Carlo Chimenti,

è dubbio che si sia in presenza di organi appartenenti all'ordinamento delle Camere, e dunque propriamente “parlamentari”, se non altro perché le Commissioni “consultive” non siedono (il più delle volte) presso le Camere, né sogliono usufruire delle attrezzature (a cominciare dal personale) che le Camere mettono a disposizione dei propri organi¹⁹.

¹⁸ Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 804 e pp. 822-823.

¹⁹ Carlo Chimenti, *op. cit.*, p. 479.

Chimenti fornisce poi una definizione della «parlamentarità» di un organo:

Secondo me, non solo va esclusa la “parlamentarità” di un organo quando nella composizione di esso si trovino, accanto ai deputati e ai senatori, anche membri estranei alle Camere, ma deve affermarsi altresì che l’assenza di estranei al Parlamento nella composizione di un organo - e quindi la composizione di esso con deputati e/o senatori soltanto - non basta di per sé ad assicurarne la “parlamentarità”. [...] basterà ricordare, ad esempio, che le delegazioni italiane al Parlamento europeo sono certamente formate soltanto da membri delle due Camere, senza che però possa dedursene che si tratta di organi del Parlamento italiano perché è evidente, oltre che comunemente riconosciuto, che si tratta invece di organi del Parlamento europeo. A mio modo di vedere, affinché si possa ammettere la “parlamentarità” di un organo occorre che esso, oltre ad essere composto esclusivamente da parlamentari, sia anche “raccordato” con i due rami del nostro Parlamento. Intendendo per “raccordo” un collegamento operativo in virtù del quale l’attività dell’organo diviene giuridicamente “imputabile” all’una o all’altra Camera, in quanto l’una o l’altra o entrambe restano sempre in grado di “disporre” di quell’attività. In questo ordine di idee è chiaro che la mera presenza di parlamentari in un organo non è decisiva; ma anche un collegamento consistente nel semplice fatto che un determinato organo è eletto o nominato dalle Camere non appare sufficiente, giacché rispetto a quell’organo le Camere si porrebbero come meri corpi eligenti, senza che fra l’attività di esso e quella delle Camere si stabilisca alcun collegamento operativo²⁰.

Posto quindi che

c’è una netta differenza tra un organo la cui attività [possa] essere ricondotta in seno alle Assemblee [...] ed un organo che, viceversa, [sia] composto di membri delle Camere e magari nominato da esse, ma che poi [agisca] in modo del tutto svincolato da esse [...], nel primo caso può riconoscersi un’effettiva “immedesimazione organica”, nell’altro si resta nei limiti della “derivazione” o “promanazione” di un organo da un altro²¹.

Chimenti prosegue sostenendo che:

Se si entra nell’ordine di idee che determinante della “parlamentarità” di un organo sono i raccordi di esso con le due Camere, allora si può dire che il problema, per quanto concerne le Commissioni “consultive”, deve essere risolto caso per caso, esaminando la normativa che disciplina ciascuna di esse. In astratto, infatti, le Commissioni “consultive” potrebbero essere costruite sia come organi parlamentari sia come organi non parlamentari perché nulla, nella Costituzione e nei Regolamenti, fornisce indicazioni in un senso o nell’altro. Costituzione e Regolamenti parlamentari, anzi, ignorano le Commissioni “consultive”. [...] In alcuni casi, esse non sono raccordate con le Camere e per di più vedono nella propria composizione la presenza di estranei al Parlamento, in altri casi mancano soltanto i raccordi²².

²⁰ Ivi, pp. 480-481.

²¹ Ivi, p. 481.

²² Ivi, pp. 481-482.

E conclude sostenendo che

È la stessa Costituzione, tuttavia, che parrebbe suggerire un'attendibile collocazione sistematica degli organi in questione, se si ritiene che la categoria degli organi ausiliari, di cui agli articoli 99 e 100 della Costituzione, non si esaurisce nel CNEL, nel Consiglio di Stato e nella Corte dei Conti. Le Commissioni "consultive" potrebbero in effetti, quando non sono istituite come organi parlamentari, essere considerate ausiliarie del Parlamento e del Governo insieme²³.

Sarà l'approvazione, avvenuta nel 1978, da parte della Camera e del Senato, di due novelle dei rispettivi regolamenti (art. 143, comma 4, Reg. Camera e art. 139-*bis*, Reg. Senato), con cui venne regolata, per la prima volta, l'attività consultiva delle commissioni parlamentari, che renderà possibile la "parlamentarizzazione" dell'attività delle commissioni consultive istituite *ad hoc*, rendendole «"organi bicamerali" del Parlamento»²⁴. L'opinione, sempre del Chimenti, è che:

le Commissioni bicamerali consultive istituite precedentemente alla riforma regolamentare del 1978 sarebbero da far rientrare in «una categoria di organi "ausiliari" del Parlamento, distinta dagli organi bicamerali». Questi ultimi vengono definiti come «collegi parlamentari ad esclusiva, integrata e paritetica composizione con deputati e senatori appartenenti al maggior numero di gruppi, che sono raccordati alle Camere, nell'esercizio di funzioni ad esse intestate, mediante meccanismi analoghi a quelli stabiliti per le Commissioni permanenti». Le Commissioni bicamerali consultive istituite prima del 1978, invece, per la loro mancanza di raccordi con le Camere, non appartenerebbero al novero degli «organi bicamerali parlamentari», essendo prive di un carattere essenziale di questi²⁵.

2. Evoluzione delle commissioni consultive nella storia repubblicana

Dando uno sguardo alla storia repubblicana, il numero delle commissioni bicamerali consultive si è andato modificando, con l'istituzione di 15 commissioni nella I legislatura, arrivando a un picco quantitativo di 18 nella IV legislatura, per poi subire una progressiva diminuzione fino alla XVII legislatura che ne istituisce solo 3, a fronte di un leggero aumento, però, di altri organismi bicamerali, ossia delle commissioni di vigilanza e delle commissioni di inchiesta²⁶.

Fermo restando il sussistere del nutrito sottoinsieme delle commissioni bicamerali consultive istituite con legge di delega, possiamo individuare tre "fasi" principali della loro presenza in

²³ Ivi, p. 482.

²⁴ Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 816.

²⁵ Ivi, pp. 816-817, nota 45. Le citazioni sono tratte da Carlo Chimenti, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979, pp. 109-113.

²⁶ Cfr. *infra*, Tab. B/a.

Parlamento, di cui si sottolineano alcuni tratti. Una prima fase raccoglie l'esperienza fatta da queste commissioni nelle prime tre legislature repubblicane, negli anni dal 1948 al 1963 e, osservando le loro leggi istitutive di quel periodo, si può individuare «l'*archetipo* di Commissione "consultiva"»²⁷ che deve aver animato lo stesso legislatore, archetipo la cui principale caratteristica era

quella di *non* riflettere i rapporti di forza esistenti nelle Camere; e ciò è vero non tanto perché, su un totale di 32 Commissioni istituite [...], solamente per 5 di esse è prescritto il criterio della proporzionalità e/o della rappresentatività, ma soprattutto perché la composizione numerica dell'organo solo 4 volte su 32 è previsto che raggiunga (o superi) il tetto dei diciotto (nove più nove) membri, vale a dire il numero minimo per poter arrivare - durante le prime tre legislature - ad un'organica distribuzione dei seggi tra i vari settori del Parlamento²⁸.

Il rilievo è significativo ed è importante anche l'indicazione dei riferimenti normativi delle commissioni citate: l'art. 3 della legge 24 dicembre 1949, n. 993, per la nuova tariffa generale dei dazi doganali; l'art. 21 della legge 13 marzo 1950, n. 120, per le norme di attuazione della legge sull'ordinamento dell'Inadel; l'art. 3 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181, concernente la delega al governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato; gli artt. 6, 31 e 32 della legge 2 giugno 1961, n. 454, per l'emanazione di norme relative alla riforma degli ordinamenti della sperimentazione agraria; gli artt. 30 e 31 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, per le norme delegate in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali²⁹.

Altro aspetto degno di esame è la tipologia delle forme di intervento delle Camere previsto dalla legge istitutiva, tipologia che può essere individuata attraverso la formula della disposizione scelta e che generalmente rivela uno stretto margine di operatività della commissione:

fino a circa la metà degli anni '60, la formula abitualmente usata dal legislatore suonava più o meno così: Le norme delegate saranno emanate... sentita una Commissione (*n.d.r.*: che di solito non rispecchia la proporzione dei Gruppi parlamentari) composta da *tot* (*n.d.r.*: in genere il numero è basso: 3, 4, 5) senatori e *tot* deputati nominati (*n.d.r.*: quando la titolarità del potere di nomina è specificata, il che non avviene quasi mai) dai Presidenti delle rispettive Assemblee³⁰.

²⁷ Mario Patrono, *op. cit.*, p. 435.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ivi*, p. 435, note 202 e 203.

³⁰ *Ivi*, pp. 428-429. Tale formula è presente, ad esempio, nell'art. 49 della legge 11 gennaio 1951, n. 25, per il testo unico sulla perequazione tributaria; nell'art. 18 della legge 9 febbraio 1952, n. 49, per il testo unico delle disposizioni sulle tasse di circolazione; nell'art. 5 della legge 10 novembre 1954, n. 1079, per la modifica alle tasse sui contratti di Borsa; nell'art. 63 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, per i testi unici in materia di imposte dirette e sulle norme per la riscossione; negli artt. 5 e 21 della legge 25 luglio 1956, n. 860, per la disciplina giuridica delle imprese artigiane; nell'art. 31 della legge 29 dicembre 1956, n. 1533, per le norme relative alla

Tale formula è

la forma più elastica (ma non necessariamente la più blanda) in cui una Commissione interviene nel procedimento formativo della legislazione delegata. La più elastica in quanto - salvo i punti fermi dell'obbligo di istituirla (che peraltro non si ha il modo di esigere) e per il Governo di invitarla a collaborare - tale Commissione sembra libera di intervenire sia in modo formale che (forse preferibilmente) informale e in varie direzioni e in tempi diversi: durante la stesura del testo, fornendo informazioni, organizzando incontri con ministri e funzionari, dichiarando desideri e orientamenti; potendo inoltre esprimere il suo giudizio sullo schema di decreto ove chieda di prenderne visione³¹.

Tra i limiti evidenti delle leggi istitutive di questo periodo vi è anche l'assenza di un termine ultimo per la costituzione dell'organo (cosa che avverrà a partire dagli anni Settanta)³² e spessissimo, nei repertori pubblicati in ogni legislatura dal Senato e dalla Camera, non risulta neanche l'elezione o la nomina di un loro presidente; peraltro, molto di rado i membri di queste commissioni furono eletti direttamente dalle rispettive Camere, procedura che avrebbe rafforzato il legame sostanziale e funzionale di esse con il Parlamento³³. Ma il ristretto ambito di azione delle commissioni consultive si evince anche da altri elementi affatto trascurabili:

dai documenti parlamentari risulta che, a fronte di deleghe la cui durata media è di un anno circa, le Commissioni risultano costituite con un ritardo, rispetto alla data di approvazione della legge istitutiva, che si aggira mediamente sui 5 mesi; con il risultato di sottrarre ai lavori della Commissione quasi la metà del tempo previsto per l'esercizio della delega. Tanto meno poi è contemplato che il Governo debba osservare un termine per la richiesta del parere, che la Commissione abbia un congruo margine di tempo per darlo e il Governo per valutarlo con la necessaria attenzione³⁴.

assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli artigiani; nell'art. 16 della legge 13 marzo 1958, n. 264, per le norme di attuazione in tema di tutela del lavoro a domicilio; nell'art. 48 della legge 27 novembre 1960, n. 1397, per le norme relative all'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali; nell'art. unico della legge 6 novembre 1962, n. 1608, per il testo unico sui servizi della riscossione delle imposte dirette; nell'art. 6 della legge 12 dicembre 1962, n. 1862, per le norme delegate relative al riordinamento del Ministero della Difesa e degli Stati Maggiori, nonché per il riordino delle carriere delle categorie e per la revisione degli organici del personale civile; nell'art. 5 della legge 4 febbraio 1963, n. 129, per le norme delegate per l'attuazione del Piano regolatore generale degli acquedotti; nell'art. 58 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, concernente i provvedimenti per lo sviluppo agricolo nel quinquennio 1966-70.

³¹ Mario Patrono, *op. cit.*, p. 429.

³² Cfr. art. 17 della L. 9 ottobre 1971, n. 825, per la nomina della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla riforma tributaria; art. 2 della L. 7 giugno 1974, n. 216, per la nomina della Commissione parlamentare per il parere al Governo in materia di mercato mobiliare e di società per azioni; art. 2 della L. 14 agosto 1974, n. 346, per la nomina della Commissione consultiva sui decreti delegati concernenti il regime fiscale dei prodotti petroliferi e l'imposizione di prelievo tributario « una tantum » sui veicoli a motore.

³³ Un esempio sono le Commissioni consultive per gli enti di riforma fondiaria, i cui membri furono eletti dalle due Camere.

³⁴ Mario Patrono, *op. cit.*, pp. 436-437.

A seguito di ciò, la commissione consultiva coinvolta nel procedimento legislativo delegato era chiamata a pronunciarsi in fretta e sovente a ridosso della scadenza del termine utile per legiferare, «più per rispettare le apparenze che per fornire un reale contributo critico»³⁵. Sull'attività disattesa di queste commissioni non mancarono lamentele da parte di parlamentari:

non sorprende leggere negli «Atti Parlamentari» di quel periodo le lamentele sollevate in aula da autorevoli deputati intorno al fatto che il Governo avesse più volte disatteso pareri «anche se unanimi» della Commissione, oppure che «quando in una di queste commissioni si è votato in un determinato senso all'unanimità, meno uno, è bastato il voto contrario del funzionario rappresentante il Ministero del tesoro... per avere nel decreto una norma contraria», o, più in generale, che «per negligenza o malvolere del Governo... queste Commissioni non hanno potuto operare e non hanno potuto essere di ausilio»³⁶.

A ben vedere, oltre ai silenzi delle leggi istitutive, il ristretto ambito di azione delle commissioni dipendeva anche da altri fattori, in primo luogo il fatto che si riunissero, almeno fino agli anni Ottanta, presso i ministeri che curavano la stesura delle norme delegate:

allocate nei vari ministeri, dipendenti dal Governo per quanto concerne le informazioni e i dati che servono loro per pronunciarsi, le Commissioni versavano (e versano tuttora, salvo quanto si dirà più avanti) in uno stato di completa subalternità nei confronti dell'organo la cui attività avrebbero dovuto controllare. Quel che invece stupisce è che negli archivi dei ministeri, dove i verbali delle sedute e il testo dei pareri risultano depositati, non v'è traccia, sovente, né degli uni né degli altri; che nemmeno si riesce a sapere con sicurezza, in molti casi, se il parere sia stato espresso o per lo meno richiesto; e perfino se la Commissione abbia realmente funzionato, e come, e quando, oppure no³⁷.

Se il peso politico delle commissioni “di consulenza” al governo è il prodotto di più variabili (segnatamente «il rapporto della Commissione con il Parlamento [...], l'efficienza operativa della Commissione, [...] e [...] le modalità di intervento della Commissione per come sono congegnate dalla legge»³⁸), non può stupire se «tali Commissioni non potevano non essere “sentite” come corpi estranei al (e dal) Parlamento, quasi sue figlie illegittime abbandonate non appena

³⁵ Ivi, p. 437, nota 210. L'osservazione è di Livio Paladin (“Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali”, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1514).

³⁶ Ivi, p. 437. Le prime due citazioni riportate da Patrono si riferiscono all'intervento svolto alla Camera dal deputato Luzzatto nella seduta del 28 ottobre 1954 sul disegno di legge *Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato* (n. 1068). Il deputato sottolineò anche che «poiché abbiamo anche fatto esperienza di commissioni consultive, che avete anche qui previste, posso dirvi che si è trattato di deleghe che non rispettano i termini, e di commissioni che non sempre sono state seguite in tutti i loro apprezzamenti, anche se unanimi». La terza citazione è tratta dall'intervento in aula del deputato Barbieri nella seduta pomeridiana del 9 luglio 1959, in occasione della discussione del disegno di legge *Istituzione del Ministero del turismo e spettacolo* (n. 1252).

³⁷ Ivi, pp. 437-438.

³⁸ Ivi, pp. 435.

concepito»³⁹; e per ciò che concerne l'assenza di pubblicità dei lavori di tali organi, non possiamo ignorare che c'è chi parla di attività «in genere semiclandestina»⁴⁰, visto che

Il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* pubblicato dalla Camera e l'analoga pubblicazione del Senato non hanno mai contenuto i resoconti delle Commissioni consultive⁴¹.

Questa situazione, caratterizzata da una scarsa rappresentatività delle commissioni consultive istituite e dalle carenze e le lacunosità frequentemente riscontrabili nei principi e criteri direttivi delle leggi di delega, tende a migliorare con l'inizio della IV legislatura, con la quale «si apre l'epoca degli esperimenti tentati dal Parlamento per accrescere l'incisività delle Commissioni»⁴²:

Anzitutto, il criterio della proporzionalità e/o rappresentatività si impone decisamente fino a diventare, per somma di fattori, la regola incontrastata. Così, se nella IV legislatura tale criterio viene sancito esplicitamente 5 volte su 16 (1/3 circa), nella V lo sarà 4 su 7 (più della metà), mentre se ne afferma la prassi; codificata la quale dall'art. 26 del Reg. Sen. e dall'omologa norma non scritta del Reg. Cam., entrati in vigore nel 1971, la necessità della previsione legislativa scompare, anche se molte leggi di delega continueranno a mantenerla. Sale correlativamente, il numero dei componenti la Commissione: cosicché solo 2 volte su 36 esso è inferiore a diciotto, e per il resto la tendenza delle leggi istitutive è nel senso di elevarlo progressivamente fin quasi a stabilizzarlo, nel biennio 1979-80 (e nei primi mesi dell'81), sul modello numerico della Commissione di vigilanza sulla RAI-TV, composta di quaranta membri. La possibilità di vedere nel rapporto della Commissione col Parlamento un rapporto di immedesimazione viene poi accresciuta da un altro fatto: le leggi istitutive, e la prassi che ne colma l'eventuale silenzio, fanno dipendere la scelta dei membri dalla «designazione» dei Presidenti dei Gruppi, lasciando perciò ai Presidenti delle Camere la sola titolarità formale del potere di nomina⁴³.

Si constata quindi che, «a partire dal 1963 tende infatti ad aumentare il numero delle leggi di delega che, nell'istituire le commissioni, richiamano espressamente il criterio della proporzionalità e/o rappresentatività della loro composizione»⁴⁴ e c'è chi attribuisce tale tendenza all'avvento di governi di centro-sinistra e all'«aumentato confronto-negoziato tra le

³⁹ Ivi, pp. 435-436.

⁴⁰ Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 365, nota 16. L'espressione è di Andrea Manzella ("Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali", in Donatello Serrani, a cura di, *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972, p. 104).

⁴¹ Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 810, nota 25.

⁴² Mario Patrono, *op. cit.*, p. 438.

⁴³ Ivi, pp. 438-439.

⁴⁴ Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 366, nota 20.

forze politiche», rilevando come esso abbia «infittito in quantità e qualità il ricorso alle Commissioni parlamentari»⁴⁵ consultive.

Dalla fine degli anni Sessanta e nel decennio successivo il segno di un cambiamento del ruolo delle commissioni consultive risiede anche nell'uso, nelle leggi istitutive, di formule legislative differenti dal periodo precedente, come, ad esempio:

«Le norme... saranno emanate... *previo parere* di una Commissione parlamentare, composta da *tot* (*n.d.r.*: il numero è piuttosto elevato andando da 8 in su) senatori e da *tot* deputati in rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei Presidenti dei Gruppi stessi»; a cui non di rado viene aggiunta quella che possiamo chiamare la «clausola liberatoria»: «La Commissione dovrà esprimere il suo parere entro *tot* mesi (o giorni) dalla richiesta. Trascorso inutilmente il termine predetto, il decreto potrà essere emanato senza il *previo parere della Commissione*». Qui, come si può notare, l'accento del legislatore cade su due principali elementi: sul fatto che la Commissione deve rispecchiare la proporzione dei Gruppi, risultando in tal modo sottolineato il legame che la unisce alle Camere del Parlamento; e poi sul *parere* (intorno alla legittimità e/o al merito del provvedimento) che ne compendia la attività consultiva. Il quale parere ha carattere *non necessario* (nel senso che la Commissione non è tenuta a darlo pur se manchi la «clausola liberatoria»), *obbligatorio* (nel senso che il Governo è tenuto a chiederlo) e *non vincolante* (nel senso che il Governo non è tenuto a seguirlo); pur avendo detto parere, nell'intenzione del legislatore delegante, notevole valore per la ragione sopra indicata⁴⁶.

Formule di questo tipo le ritroviamo, a titolo esemplificativo, già nell'art. 51 della legge 18 marzo 1968, n. 249, modificato dall'art. 21 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, Delega al governo per le norme delegate relative al riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, al decentramento delle funzioni e al riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali; nell'art. 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente; nell'art. 18 della legge 30 luglio 1973, n. 477, Delega al governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato. Non mancano però esempi anche in epoca precedente, come l'art. 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1443, Delega al governo per la emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali e alle piante organiche degli uffici giudiziari.

Sempre nell'ottica di accrescere il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo delegato, le Camere introducono due novità:

La prima fa la sua comparsa nell'art. 17 l. 9 ottobre 1971, n. 825, e consiste nel fissare

⁴⁵ *Ibidem*. Le ultime due citazioni sono di Piero Calandra (*Il governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 228 e s.).

⁴⁶ Mario Patrono, *op. cit.*, pp. 429-430.

un termine per la nomina della Commissione, un altro termine per la richiesta del parere e un terzo perché la Commissione lo dia se vuole che il Governo lo esamini prima di stendere il testo definitivo. L'intento è chiaro e i principi che lo ispirano anche: arbitrando le scadenze delle varie operazioni, ci si prefigge lo scopo di dar fiato operativo alla Commissione, e al Governo il modo di sfruttarne le prestazioni finalmente cresciute in termini qualitativi e proprio per ciò di autorevolezza. Del resto, la manovra sui tempi era necessaria e sarà più volte ripetuta [...]. L'altra novità è più sostanziale e consiste nell'imporre il «doppio parere» della Commissione, la quale dovrà pronunciarsi sul testo «definitivo» oltre che su quello provvisorio. Lo scopo del meccanismo è *in re ipsa*: troncato il malvezzo di sottoporre alla Commissione un testo e di approvarne un altro, così spiazzando la Commissione stessa e rendendo completamente inutile il lavoro compiuto a suo tempo. Ma il disegno del legislatore è anche più articolato, componendosi di un altro aspetto: ottenere qualcosa che assomigli molto da vicino alla vincolatività politica (piuttosto che giuridica) del parere consultivo [...]. In sede di valutazione empirica dei risultati, si può dire che il «doppio parere» ha dato buona prova nell'esercizio della delega prevista dalla famosa L. 22 luglio 1975, n. 382, allorché l'attività consultiva venne affidata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 8); cattiva le tre volte in cui è stato affidato a Commissioni *ad hoc*: con l'art. 2 l. 14 agosto 1974, n. 355, con l'art. 3 l. 20 marzo 1975, n. 70, e infine con l'art. 79 l. 23 dicembre 1978, n. 833. La cosa non deve sorprendere: [...] mentre la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha la sede logistica, lo staff tecnico, le fonti informative e la documentazione proprie di una Commissione permanente quale essa è, con il vantaggio che tutto ciò comporta in termini di «rendimento», le Commissioni previste di volta in volta per la durata delle singole deleghe hanno, in genere, nulla più che le informazioni personali di chi entra a comporle⁴⁷.

Gli anni Settanta, ossia tra la V e la VII legislatura, segnano una crescita del numero delle commissioni bicamerali, di pari passo con l'affermarsi della «stagione della c.d. “centralità del parlamento”»⁴⁸: è la stagione di un vivace dibattito sulla natura parlamentare o meno di queste commissioni e sono gli anni in cui le Camere introducono nei propri regolamenti la disciplina, seppure lacunosa, del parere parlamentare su atti del governo (art. 143, comma 4, Reg. Camera; art. 139-*bis*, Reg. Senato), “parlamentarizzando”, in questo modo, le commissioni bicamerali⁴⁹.

Ma con la fine degli anni Settanta si rese evidente anche il problema pratico della scarsa disponibilità di strumentazione logistica delle commissioni bicamerali consultive, facendo sì che

alcune [...] leggi di delega, come la l. 11 luglio 1978, n. 382, art. 5, e la l. 21 febbraio

⁴⁷ Mario Patrono, *op. cit.*, pp. 439-441.

⁴⁸ Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 370.

⁴⁹ Cfr. *supra*, p. 7.

1980, n. 28, [abbandonassero] il sistema delle commissioni «estemporanee», per così dire, [e prevedessero] l'obbligo per il Governo di «sentire» le Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia. [...] Quello che [...] si può affermare con sufficiente precisione è che, con l'inizio della VIII legislatura, la stagione delle bicamerali «consultive» sembra volgere al tramonto: il «cambio della guardia» all'esercizio della delega legislativa lo riflette e lo conferma⁵⁰.

Effettivamente, nel dicembre del 1979, furono presentati dal gruppo radicale, sia della Camera che del Senato, due disegni di legge: il disegno di legge *Restituzione alle commissioni parlamentari permanenti dei poteri attribuiti da leggi diverse a commissioni bicamerali*, presentato dai senatori Spadaccia e Stanziani Ghedini (n. 546) e alla Camera il disegno di legge *Modifiche alle leggi che prevedono la nomina e disciplinano le attribuzioni delle commissioni bicamerali*, presentato dal deputato De Cataldo e altri (n. 1135). Tali disegni di legge, di contenuto analogo, miravano alla abrogazione delle norme di legge che avevano istituito alcune commissioni bicamerali. Come si può leggere nella relazione della proposta di legge presentata alla Camera,

dette Commissioni bicamerali, che ormai raggiungono un numero elevato, di fatto costituiscono un *tertium genus* rispetto ai due rami del Parlamento; nei loro confronti non esiste la possibilità di esercizio dei sindacati previsti dai regolamenti, posseggono dei loro bilanci e non sono sottoposte a controllo alcuno⁵¹.

Secondo le due proposte di legge radicali, i compiti attribuiti alle commissioni da sciogliere sarebbero potuti essere espletati dalle commissioni permanenti competenti per materia dei due rami del Parlamento. I due disegni di legge non raggiunsero, però, la discussione in Assemblea, ma se fossero stati approvati sarebbero state sciolte, oltre ad alcune commissioni di vigilanza, anche diverse commissioni bicamerali consultive costituite *ad hoc* da leggi di delega e precisamente: la Commissione parlamentare per il parere al governo sulle norme delegate previste dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale; la Commissione parlamentare per il parere al governo sulle norme delegate in materia di riforma tributaria; la Commissione parlamentare per il parere al governo sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice; la Commissione parlamentare per il parere al governo sulle norme delegate in materia di dazi doganali; la Commissione parlamentare per il parere al governo sui decreti da emanare in esecuzione dei trattati di Lussemburgo del 21 e del 22 aprile 1970; la Commissione parlamentare per il parere al governo sui decreti da emanare in esecuzione degli accordi tra l'Italia e la Jugoslavia firmati a Osimo:

In effetti, è quello delle commissioni permanenti delle due camere il modello che, anche a seguito del brusco «*revirement*» dell'atteggiamento parlamentare nei confronti degli

⁵⁰ Mario Patrono, *op. cit.*, p. 441.

⁵¹ Camera dei deputati, VIII legislatura, Atto n. 1135.

organi bicamerali» verificatosi all'inizio dell'VIII legislatura, domina tutti gli anni ottanta: la stragrande maggioranza delle leggi di delega approvate in questo arco temporale prevedono l'obbligo, per il governo, di sentire il parere delle commissioni permanenti della camera dei deputati e del senato della Repubblica, competenti per materia. Si noti che la legge di delega, in questo modo, non si spinge ad individuare quali siano, di volta in volta, le commissioni parlamentari competenti per materia, così mostrando un maggiore rispetto all'area di competenza riservata ai regolamenti parlamentari e lasciando, in concreto, alla presidenza di ciascuna camera il compito di assegnare lo schema di decreto legislativo alla commissione permanente titolare della competenza prevalente sulla materia⁵².

A ogni modo, anche se non furono approvate le due proposte di legge radicali, le commissioni consultive, a partire soprattutto dalla IX legislatura, subirono un netto e definitivo calo in termini di numero.

3. Alcune osservazioni sulle commissioni consultive

Data la situazione che abbiamo cercato di descrivere nelle precedenti pagine, è necessario ora sottolineare la difficoltà che si incontra, almeno fino alla X legislatura, quando si tenta di ricostruire l'attività di queste commissioni, sia attraverso gli atti parlamentari, sia attraverso la documentazione da loro prodotta, anche perché non è sempre chiaro chi ne sia il soggetto conservatore.

3.1. La pubblicità dei lavori

In merito al primo punto, non possiamo non ricordare il principio della pubblicità dei lavori secondo il dettato dell'art. 64, comma 2 della Costituzione, principio che sancisce «la garanzia costituzionale della non separatezza tra assemblee elettive e popolo» e che rappresenta «la conferma del rapporto organico che lega parlamento e corpo elettorale (o del rapporto di controllo tra rappresentato e rappresentante)»⁵³.

Consultando “a campione” il *Bollettino delle Giunte e commissioni parlamentari*⁵⁴, abbiamo osservato che, fino alla X legislatura, in tale pubblicazione, diversamente da ciò che accade per le commissioni di vigilanza, non sembrerebbero essere presenti resoconti delle commissioni bicamerali consultive⁵⁵: solo a partire dalla XI legislatura, timidamente, si comincia a porre la

⁵² Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 373. La citazione riportata da Lupo è di Massimo Siclari, *op. cit.*, p. 817.

⁵³ Andrea Manzella, “Art. 64”, in AA.VV. *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Vol. II, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 3.

⁵⁴ Pubblicato quasi quotidianamente per ogni legislatura sia dal Senato che dalla Camera e contenente i resoconti sommari delle sedute delle commissioni (permanenti e non), il *Bollettino* è [consultabile online](#) sul sito del Senato.

⁵⁵ Segnaliamo un caso particolare rappresentato dalla Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali: non istituita da legge di delega e attiva dalla VII alla X legislatura, ha i resoconti sommari di tutta la sua attività pubblicati nel *Bollettino*. Questa commissione

questione della pubblicità dei lavori anche per queste commissioni e si osserva che iniziano a comparire nel *Bollettino* pubblicato dal Senato i resoconti delle sedute di una strettissima minoranza di queste⁵⁶.

3.2. La “mancanza” del presidente

Un'altra questione che pongono le commissioni consultive è senza dubbio la frequente mancanza di un proprio presidente, o quanto meno l'assenza di informazioni sulla loro presidenza⁵⁷, anche se il fenomeno è più evidente fino alla VIII legislatura per poi limitarsi alla Commissione sulle ricompense al merito civile⁵⁸. Il fenomeno ha la sua rilevanza se si pensa che l'Ufficio di presidenza di una commissione ricopre un ruolo fondamentale nell'organizzazione e nello svolgimento dei suoi lavori e sembra improbabile che una commissione possa lavorare senza di esso. A tale riguardo è utile segnalare il caso di quelle commissioni nella cui legge istitutiva è prevista esplicitamente la nomina o l'elezione di un presidente (parlamentare o non parlamentare), del quale però non risulta nessun nominativo. È il caso della Commissione parlamentare consultiva prevista dall'articolo 2 della legge 11 marzo 1953, n. 150, concernente la delega legislativa al governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle provincie [*sic*], ai comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo (II legislatura), la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e al merito civile (dalla VIII legislatura) e la Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione delle provvidenze turistiche e alberghiere prevista dall'articolo 5 della legge 15 febbraio 1962, n. 68 (III e IV legislatura): sono solo tre commissioni in tutta la storia repubblicana, ma che rappresentano con evidenza il problema.

In alcuni casi è possibile che sulla mancata definizione della presidenza abbia pesato il fatto, condizione alla quale abbiamo già fatto riferimento⁵⁹, che la commissione venisse nominata a ridosso della scadenza della delega o della fine legislatura, sollevando così perfino il dubbio che la commissione abbia effettivamente lavorato: a tale riguardo citiamo gli esempi della Commissione parlamentare per la emanazione di nuove norme sulle imposte sul bollo e sulla pubblicità, della Commissione parlamentare consultiva per l'esame dello schema delle norme delegate sulla disciplina della circolazione stradale, della Commissione parlamentare consultiva

sul [Sito storico del Senato](#) è stata considerata una commissione di vigilanza anche se il *Resoconto generale dei lavori* del Senato la considera consultiva. In merito, cfr. art. 13 della L. 12 agosto 1977, n. 675 e, per le nostre osservazioni, vedi *infra*.

⁵⁶ La prima commissione consultiva bicamerale delle cui sedute sono pubblicati i resoconti sommari, proprio nella XI legislatura, è la Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla riforma tributaria. Attiva dalla V alla XI legislatura, solamente nella XI legislatura sono stati pubblicati i resoconti sommari delle sedute e gli stenografici delle indagini conoscitive.

⁵⁷ Si rimanda a un successivo lavoro la presentazione attraverso schede della Commissioni senza presidenza.

⁵⁸ Vedi Tabb. A e B/a.

⁵⁹ Vedi *supra*.

concernente autorizzazione di spese per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo e della Commissione parlamentare per il parere al governo sul piano di nuove costruzioni stradali ed autostradali.

È da osservare poi il caso di quelle commissioni attive per più legislature, che alternano i propri lavori con la presenza di un presidente parlamentare e con la sua assenza (o almeno con l'assenza di informazioni sul presidente): è il caso, per esempio, della Commissione parlamentare per il parere sulla nuova tariffa generale dei dazi doganali e della Commissione consultiva interparlamentare per le norme di attuazione della legge 13 marzo 1950, n. 120, riguardante il servizio di garanzia delle operazioni per la cessione quinquennale o decennale dello stipendio o salario degli iscritti all'Inadel, così come di altre⁶⁰.

3.3. L'ambivalente classificazione di alcune commissioni consultive

Una considerazione da porre in esame è la non sempre pacifica classificazione che di alcune commissioni consultive hanno fatto Camera e Senato. Consultando i rispettivi siti *internet*, si nota che la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e al merito civile venga definita dalla Camera come «mista», mentre è definita «consultiva» dal Senato: la differenza probabilmente consiste nel fatto che alla Camera è stata data rilevanza alla composizione della commissione (composta non di soli parlamentari, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva) mentre al Senato, evidentemente, si è maggiormente posto l'accento sulla *funzione* attribuita a tale commissione. Il problema sorge quando la Camera definisce «consultive» (come fa, coerentemente, anche il Senato) e non «miste» altre commissioni che, *ex lege* istitutiva, hanno anche esse una composizione che comprende membri non parlamentari. È il caso della Commissione consultiva per l'emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali e alle piante organiche degli uffici giudiziari, della Commissione parlamentare consultiva prevista dall'articolo 2 della legge 11 marzo 1953, n. 150, concernente la delega legislativa al governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle provincie [*sic*], ai comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo e della Commissione parlamentare per il parere al governo sull'emanazione del nuovo testo del codice di procedura penale⁶¹. Sfugge, in sostanza, in base a quale criterio sia stata fatta tale classificazione alla Camera.

Un aspetto assente sui siti *internet* del Senato e della Camera, nel *Resoconto generale dei lavori* del Senato e nelle pubblicazioni cartacee della Camera è la distinzione tra commissioni «miste» e commissioni «integrate»: la legge istitutiva di quest'ultime prevede il contributo di membri esterni alla commissione, esperti della materia di volta in volta in discussione. Ciò ci riporta alla

⁶⁰ Vedi Tab. C.

⁶¹ Vedi Tab. C.

questione sollevata nelle prime pagine di questo scritto, ossia la natura parlamentare o meno di queste commissioni⁶².

L'ultimo aspetto su cui soffermarsi è la "movimentata" classificazione di alcune commissioni: un caso significativo è costituito dalla Commissione parlamentare per la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica, che sia il sito *internet* della Camera che il *Resoconto generale dei lavori del Senato* della VI e della VII legislatura considerano consultiva, mentre nel sito *internet* del Senato è classificata come una commissione di vigilanza. Altro esempio è rappresentato dalla Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, attiva dalla VII alla X legislatura, che sul sito *internet* del Senato è considerata commissione di vigilanza, ma che il *Resoconto generale dei lavori* del Senato considera consultiva fino alla IX legislatura per poi comprenderla tra le commissioni di vigilanza nella X legislatura (mentre sul sito *internet* della Camera è considerata consultiva nella VII legislatura, nell'VIII è addirittura assente, nella IX è di vigilanza per poi, nella X, tornare a essere considerata consultiva). Leggendo la legge istitutiva della Commissione parlamentare per la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica ci sembra di essere d'accordo nel considerarla di vigilanza:

Nell'ambito delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale identificate a norma dell'articolo 9, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, i programmi pluriennali di costruzione di cui al n. 1 dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, sono approvati dal CIPE d'intesa con la commissione consultiva interregionale di cui all'articolo 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48. In detti programmi saranno in particolare indicate le aree geografiche nelle quali sia opportuna o conveniente la localizzazione degli impianti, tenendo conto del fabbisogno energetico di tali aree, anche in relazione alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese. Dopo la presentazione al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del conto consuntivo, il presidente del consiglio di amministrazione dell'Enel è chiamato a illustrare l'attività dell'Ente, con specifico riferimento alla costruzione di nuovi impianti, di fronte a una commissione parlamentare composta di 5 senatori e di 5 deputati scelti dai presidenti delle due

⁶² È il caso della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative all'ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri e in materia consolare, della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla riforma e al miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale, della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, al decentramento delle funzioni e al riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali, della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate in materia di stato giuridico del personale della scuola e della Commissione parlamentare consultiva prevista dall'articolo 2 della legge 11 marzo 1953, n. 150, concernente la delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle provincie, ai comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo. In merito, vedi la Tab. C.

Camere⁶³.

Così come per la Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali:

È costituita una Commissione parlamentare composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati dai Presidenti delle due Camere in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del "Fondo" di cui all'articolo 3 e dei programmi di intervento delle partecipazioni statali. Fino a quando non saranno diversamente regolate le procedure di nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, le relative proposte di nomina sono comunicate alla Commissione di cui al presente articolo, corredate da una motivata relazione. Entro il termine di venti giorni dalla comunicazione, entro i quali la Commissione può esprimere il proprio parere, il Governo procede alla nomina definitiva. Il Ministro per le partecipazioni statali trasmette alla Commissione: i programmi approvati ai sensi del primo comma dell'articolo precedente; copia della relazione di cui al nono comma dello stesso articolo; relazione illustrativa degli atti ministeriali di indirizzo e delle direttive in ordine all'ingresso di imprese a partecipazione statale in nuovi settori produttivi, all'acquisizione di imprese e agli smobilizzi. A richiesta della Commissione il Ministro per le partecipazioni statali fornisce ogni ulteriore elemento conoscitivo e provvede affinché presidenti e direttori generali degli enti di gestione si presentino alla Commissione per fornire direttamente informazioni e dati in ordine all'andamento delle gestioni degli enti e delle società collegate. Al fine di verificare l'attuazione dei programmi deliberati e l'andamento della gestione del "Fondo" di cui all'articolo 3, il Ministro per il bilancio e la programmazione economica riferisce semestralmente alla Commissione predetta sull'andamento della gestione stessa e su tutti i provvedimenti del CIPI di cui al precedente articolo 2⁶⁴.

Problema analogo si rileva con la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, attiva nella VIII e IX legislatura, che sul sito *internet* del Senato è inserita tra le commissioni di vigilanza mentre nel *Resoconto generale dei lavori* del Senato è considerata consultiva (nell'VIII legislatura) e poi di vigilanza (nella IX), come riportato anche sul sito della Camera. Anche in questo caso seguiamo l'indicazione del sito *internet* del Senato, dopo aver letto la legge istitutiva:

Art. 32. È istituita per la durata di tre anni una commissione parlamentare con il compito di: 1) verificare l'attuazione della presente legge e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, in riferimento al fenomeno mafioso e alle sue commissioni; 2) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, anche in relazione ai mutamenti del fenomeno mafioso, formulando le proposte di carattere legislativo ed amministrativo ritenute opportune per

⁶³ Legge 18 dicembre 1973, n. 880, *Localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica*, art. 2.

⁶⁴ Legge 12 agosto 1977, n. 675, *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore*, art. 13.

rendere più incisiva la iniziativa dello Stato; 3) riferire al Parlamento ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

Art. 33. La commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Il presidente della commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della commissione, tra i parlamentari dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento. La commissione elegge due vicepresidenti e due segretari.

Art. 34. L'attività ed il funzionamento della commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla commissione prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la commissione può riunirsi in seduta segreta.

Art. 35. Per l'espletamento delle sue funzioni la commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi disposti dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro. La commissione può, altresì, avvalersi di collaborazioni specializzate. Le spese per il funzionamento della commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati⁶⁵.

⁶⁵ Legge 13 settembre 1982, n. 646, *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, artt. 32, 33, 34 e 35.

Tabelle

TAB A

ELENCO DELLE COMMISSIONI BICAMERALI CONSULTIVE (I-XVII LEGISLATURA)

I LEGISLATURA

Commissione riforma fondiaria Delta Padano - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria Flumendosa - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria Maremma - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria ONC - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria Puglia e Lucania - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria Sardegna - senza presidenza
Commissione riforma fondiaria Sila - senza presidenza
Commissione consultiva circoscrizioni elettorali provinciali - senza presidenza
Commissione consultiva perequazione tributaria - senza presidenza
Commissione consultiva tasse sulle concessioni governative - senza presidenza
Commissione consultiva tasse di circolazione - senza presidenza
Commissione consultiva ordinamento INADEL - senza presidenza
Commissione consultiva imposte sul bollo e sulla pubblicità - senza presidenza
Commissione consultiva per l'altopiano della Sila - Senato
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Camera

II LEGISLATURA

Commissione consultiva imposte sul bollo e sulla pubblicità - senza presidenza
Commissione consultiva tasse sui contratti di borsa - senza presidenza
Commissione consultiva testi unici imposte dirette e norme riscossione - senza presidenza
Commissione consultiva disciplina giuridica delle imprese artigiane - senza presidenza
Commissione consultiva testo unico semi oleosi - senza presidenza
Commissione consultiva assicurazione obbligatoria malattie artigiani - senza presidenza
Commissione consultiva funzioni statali e decentramento amministrativo - senza presidenza
Commissione consultiva disciplina della circolazione stradale - senza presidenza
Commissione consultiva circoscrizioni territoriali uffici giudiziari - senza presidenza
Commissione consultiva ordinamento INADEL - Senato
Commissione consultiva statuto degli impiegati civili - Senato
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Senato
Commissione consultiva testo unico riorganizzazione ministero lavoro - Camera

III LEGISLATURA

Commissione consultiva disciplina della circolazione stradale - senza presidenza
Commissione consultiva riordinamento enti e organi turistici - senza presidenza
Commissione consultiva cessione alloggi dello Stato - senza presidenza
Commissione consultiva testo unico riscossione imposte dirette - senza presidenza
Commissione consultiva assicurazione malattie esercenti attività commerciali - senza presidenza
Commissione consultiva tutela lavoro a domicilio - senza presidenza
Commissione consultiva ordinamenti sperimentazione agraria - senza presidenza
Commissione consultiva piano quinquennale sviluppo agricoltura - senza presidenza
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Senato
Commissione consultiva attuazione provvidenze turistiche e alberghiere - Camera
Commissione consultiva circoscrizioni territoriali uffici giudiziari - Senato

IV LEGISLATURA

Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - senza presidenza
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali (L. 1/2/1965 n. 13) - senza presidenza⁶⁶
Commissione consultiva attuazione provvidenze turistiche e alberghiere - senza presidenza
Commissione consultiva riordinamento ministero difesa - senza presidenza
Commissione consultiva sistemazione e difesa del suolo - senza presidenza
Commissione consultiva bilanci enti pubblici - senza presidenza
Commissione consultiva sviluppo agricoltura 1966-1970 - senza presidenza
Commissione consultiva repressione frodi mosti, vini e aceti - senza presidenza
Commissione consultiva edilizia economica e popolare - senza presidenza
Commissione consultiva amministrazione affari esteri e materia consolare - senza presidenza
Commissione consultiva assicurazione obbligatoria malattie professionali - senza presidenza
Commissione consultiva indennizzi persecuzioni nazionalsocialiste - senza presidenza
Commissione consultiva attuazione piano acquedotti - senza presidenza
Commissione consultiva materie trattati CEE e CEEA - senza presidenza
Commissione consultiva riforma trattamenti pensione della previdenza sociale - senza presidenza
Commissione parlamentare sul piano nuove costruzioni stradali ed autostradali - senza presidenza
Commissione consultiva testo unico interventi Mezzogiorno - Senato
Commissione consultiva circoscrizioni territoriali uffici giudiziari - Senato

V LEGISLATURA

Commissione consultiva riforma trattamenti pensione della previdenza sociale - senza presidenza
Commissione parlamentare sul piano nuove costruzioni stradali ed autostradali - senza presidenza
Commissione consultiva edilizia - senza presidenza
Commissione consultiva testo unico interventi Mezzogiorno - senza presidenza
Commissione consultiva amministrazione enti ospedalieri - senza presidenza
Commissione consultiva ordinamento dei servizi enti ospedalieri - senza presidenza
Commissione consultiva materie trattati CEE e CEEA - senza presidenza
Commissione consultiva revisione ordinamenti pensionistici e in materia di sicurezza sociale - senza presidenza
Commissione consultiva regime fiscale accendigas per uso domestico - senza presidenza
Commissione consultiva riordinamento amministrazione dello Stato - senza presidenza
Commissione consultiva trattati di Lussemburgo del 1970 - senza presidenza
Commissione consultiva interventi settore aeroportuale - senza presidenza
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Camera
Commissione consultiva riforma tributaria - Senato

⁶⁶ Il *Resoconto generale dei lavori* e il sito *internet* del Senato considerano la *Commissione parlamentare per il parere sulla nuova tariffa generale dei dazi doganali* e la *Commissione parlamentare per il parere al governo sulle norme delegate in materia di nuova tariffa generale dei dazi doganali (l. 13/1965)* due commissioni differenti: nella IV legislatura la prima fu sciolta il 31 dicembre 1964 per scadenza del termine di cui alla L. 26 gennaio 1962, n. 6 e fu quindi istituita la seconda con la L. 1° febbraio 1965, n. 13.

VI LEGISLATURA

Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - senza presidenza
Commissione consultiva edilizia - senza presidenza
Commissione consultiva interventi settore aeroportuale - senza presidenza
Commissione consultiva trattati di Lussemburgo del 1970 - senza presidenza
Commissione consultiva interventi salvaguardia Venezia - senza presidenza
Commissione consultiva mercato mobiliare e SpA - senza presidenza
Commissione consultiva norme a favore dei dipendenti stato ex combattenti - senza presidenza
Commissione consultiva personale scuola - senza presidenza
Commissione consultiva regime fiscale prodotti petroliferi una tantum - senza presidenza
Commissione consultiva enti pubblici e personale dipendente - senza presidenza
Commissione consultiva nuovo testo codice procedura penale - senza presidenza
Commissione consultiva riforma tributaria - Camera
Commissione Ministero beni culturali e ambientali - Senato
Commissione consultiva testo unico interventi Mezzogiorno - Camera
Commissione consultiva riordinamento amministrazione dello Stato - Camera

VII LEGISLATURA

Commissione consultiva trattati di Lussemburgo del 1970 - senza presidenza
Commissione consultiva riordino pensioni di guerra - senza presidenza
Commissione consultiva servizio sanitario nazionale - senza presidenza
Commissione consultiva regolamenti CEE - senza presidenza
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Senato
Commissione consultiva nuovo testo codice procedura penale - Senato
Commissione consultiva aereomobili percorsi internazionali - Senato
Commissione consultiva enti pubblici e personale dipendente - Senato
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Senato
Commissione consultiva ricostruzione Friuli e Veneto - Camera
Commissione consultiva riforma tributaria - Senato
Commissioni consultiva accordi di Osimo - Senato

VIII LEGISLATURA

Commissione consultiva trattati di Lussemburgo del 1970 - senza presidenza
Commissione consultiva ferrovie e trasporto - senza presidenza
Commissione consultiva servizi di assistenza al volo - senza presidenza
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna
Commissione consultiva tariffa generale dei dazi doganali - Senato
Commissione consultiva regolamenti CEE - Senato
Commissione consultiva riforma tributaria - Camera
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Senato
Commissione consultiva servizio sanitario nazionale - Senato

IX LEGISLATURA

Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Camera
Commissione consultiva onere regolamenti CEE - Camera
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna
Commissione consultiva riforma tributaria - Camera

X LEGISLATURA

Commissione consultiva regolamenti CEE - senza presidenza
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Camera
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna
Commissione consultiva riforma tributaria - Camera
Commissione parlamentare codice di procedura penale - Senato

XI LEGISLATURA

Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna
Commissione consultiva riforma tributaria - Senato
Commissione parlamentare codice di procedura penale - Camera
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Senato

XII LEGISLATURA

Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Senato

XIII LEGISLATURA

Commissione consultiva attuazione riforma amministrativa - Camera
Commissione consultiva fondi ricostruzione Belice - Senato
Commissione consultiva in materia di riforma fiscale - Camera
Commissione consultiva riforma bilancio statale - Camera
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna

XIV LEGISLATURA

Commissione consultiva attuazione riforma amministrativa - Senato
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna

XV LEGISLATURA

Commissione per la semplificazione della legislazione - Senato
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna

XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per la semplificazione - Senato
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Camera
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna

XVII LEGISLATURA

Commissione parlamentare per la semplificazione - Camera
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Camera
Commissione consultiva ricompense al merito civile - presidenza esterna

TAB. B**PROSPETTI CONCERNENTI LA QUANTITÀ DELLE COMMISSIONI BICAMERALI****a) Elenco per legislatura della quantità delle Commissioni bicamerali (consultive, di vigilanza e altre)**

Legislatura	Commissioni bicamerali di vigilanza (o con funzione di vigilanza)		Commissioni bicamerali consultive		Altre bicamerali*
	Quantità	Senza presidente	Quantità	Senza presidente	Quantità
I	6	5	15ⁱ	13	0
II	5ⁱⁱ	3	13	9	1
III	4	3ⁱⁱⁱ	11	8^{iv}	3
IV	4	3	18	16^v	4
V	4	3	14^{vi}	12	5
VI	8^{vii}	6	15^{viii}	11	4

ⁱ Sul *Resoconto generale dei lavori* del Senato della I legislatura non risulta la Commissione parlamentare per il parere sulla formazione delle tabelle delle circoscrizioni elettorali per le elezioni provinciali, ma è presente sul sito *internet* sia del Senato che della Camera.

ⁱⁱ Sul sito *internet* della Camera manca la Commissione per la vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico.

ⁱⁱⁱ Sul *Resoconto generale dei lavori* del Senato della III legislatura manca l'indicazione dei presidenti delle Commissioni, presente invece sul sito *internet* del Senato.

^{iv} Sul *Resoconto generale dei lavori* del Senato della III legislatura manca l'indicazione dei presidenti delle Commissioni, presente invece sul sito *internet* del Senato.

^v Il numero considera, come fa sia il *Resoconto generale dei lavori* che il sito *internet* del Senato, la Commissione parlamentare per il parere sulla nuova tariffa generale dei dazi doganali e la Commissione parlamentare per il parere al governo sulle norme delegate in materia di nuova tariffa generale dei dazi doganali (l. 13/1965) due commissioni differenti: nella IV legislatura la prima fu sciolta il 31 dicembre 1964 per scadenza del termine di cui alla L. 26 gennaio 1962, n. 6 e fu quindi istituita la seconda con la L. 1 febbraio 1965, n. 13.

^{vi} Sul sito *internet* del Senato evidenziamo due criticità relative alla V legislatura: in primo luogo, sono assenti la Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al regime fiscale degli accendigas per uso domestico, la Commissione parlamentare per il parere al Governo sull'aggiornamento del testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi nel Mezzogiorno, la Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate in materia di edilizia; in secondo luogo, notiamo che la Commissione parlamentare per il parere al ministro dei trasporti e dell'aviazione civile per gli interventi nel settore aeroportuale è stata situata tra le Giunte.

^{vii} Il numero considera due commissioni differenti la Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni e la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, come fa il *Resoconto generale dei lavori* del Senato: abbiamo mantenuto la distinzione in quanto istituite da due diverse leggi (rispettivamente la L. 23 agosto 1949, n. 681 e la L. 14 aprile 1975, n. 103) che prevedevano un numero diverso dei componenti. Il sito *internet* del Senato la considera invece un'unica commissione.

^{viii} Il numero non comprende la Commissione parlamentare per la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica, che sia il sito *internet* della Camera che il *Resoconto generale dei lavori* del Senato della VI legislatura considerano consultiva; seguiamo invece l'indicazione fornita dal sito *internet* del Senato dove è considerata una commissione di vigilanza. A tale riguardo cfr. art. 2 L. 18 dicembre 1973, n. 880.

VII	10	3	12^{ix}	4	6
VIII	10^x	2	9^{xi}	2	8
IX	10	2	4	1	4
X	11^{xii}	3	5	2	7
XI	9	4	4	1	5
XII	8	4	2	1	6
XIII	9	2	5	1	7
XIV	9	2	2	1	7
XV	8	1	2	1	4
XVI	8	1	3	1	4
XVII	8	1	3	1	6

*Esclusi Organismi europei e internazionali (fonte: sito *internet* Senato)

^{ix} Il numero non comprende la Commissione parlamentare per la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica e la Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, che sul sito *internet* del Senato sono state considerate commissioni di vigilanza, ma che il *Resoconto generale dei lavori* del Senato considera consultive, come fa il sito *internet* della Camera. Noi seguiamo invece l'indicazione fornita dal sito *internet* del Senato. In merito, cfr. art. 2 L. 18 dicembre 1973, n. 880 e art. 13 L. 12 agosto 1977, n. 675.

Non abbiamo ricompreso nello stesso numero neanche la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e al merito civile che, pur se istituita nella II legislatura, si costituì a partire dall'VIII, ma sul *Resoconto generale dei lavori* del Senato è presente la sua composizione fin dalla VII legislatura mentre sui siti *internet* delle due Camere è assente.

^x Il numero comprende anche la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, che sul sito *internet* del Senato è inserita tra le commissioni di vigilanza mentre nel *Resoconto generale dei lavori* del Senato è considerata consultiva, come riportato anche sul sito della Camera. In merito, cfr. artt. 32-35 L. 13 settembre 1982, n. 646.

^{xi} Sul sito del *internet* del Senato non risulta l'indicazione del Presidente della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate alla ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo, indicazione presente invece nel *Resoconto generale dei lavori* del Senato e sul sito *internet* della Camera.

^{xii} In questa legislatura la Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali passa, anche sul *Resoconto generale dei lavori* del Senato, come era indicato sul sito *internet*, ad essere compresa tra le commissioni di vigilanza, mentre sul sito *internet* della Camera rimane tra le consultive.

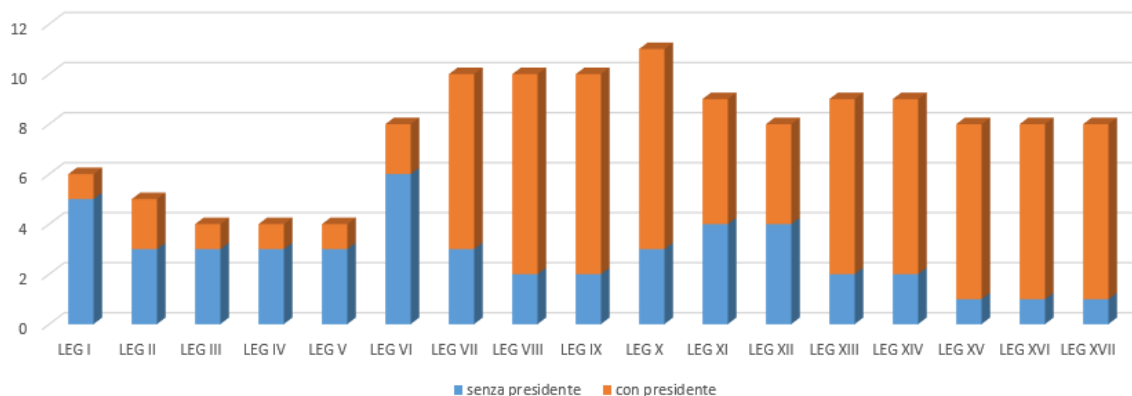
b) Elenco per legislatura della quantità delle Commissioni bicamerali consultive istituite con legge di delega

Legislatura	Commissioni bicamerali consultive	
	Quantità	Istituite con legge delega ^{xiii}
I	15	14
II	13	11
III	11	8
IV	18	16
V	14	12
VI	15	14
VII	12	9
VIII	9	6
IX	4	1
X	5	2
XI	4	2
XII	2	0
XIII	5	3
XIV	2	1
XV	2	1
XVI	3	2
XVII	3	2

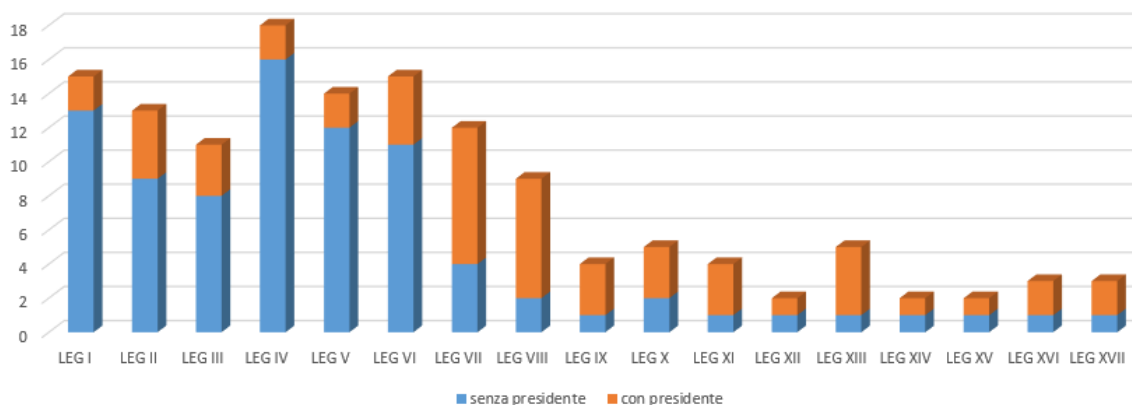
^{xiii} Nel numero di tali commissioni non abbiamo compreso quelle istituite con legge che non contiene una delegazione ad emanare un atto normativo primario, bensì la mera autorizzazione ad emanare atti normativi secondari, ossia:

- C. per il parere sulla formazione delle tabelle delle circoscrizioni elettorali per le elezioni provinciali (disegno di legge n. 985, Norme per la elezione dei Consigli provinciali, divenuta L. 8 marzo 1951, n. 122 - I legislatura);
- C. consultiva per la disciplina giuridica delle imprese artigiane (L. 25 luglio 1956, n. 860 - II legislatura);
- C. per il parere sulla emanazione di norme relative all'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli artigiani (L. 29 dicembre 1956, n. 1533 - II legislatura);
- C. per i pareri sulle norme di attuazione della L. 27 novembre 1960, n. 1397, relativa all'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali (L. 27 novembre 1960, n. 1397 - III legislatura);
- C. per il parere sulle norme di attuazione della L. 13 marzo 1958, n. 264, relativa alla tutela del lavoro a domicilio (L. 13 marzo 1958, n. 264 - III legislatura);
- C. consultiva per l'attuazione delle provvidenze turistiche e alberghiere prevista dall'articolo 5 della L. 15 febbraio 1962, n. 68 (L. 15 febbraio 1962, n. 68 - III e IV legislatura);
- C. per il parere al Governo sul piano di nuove costruzioni stradali ed autostradali (L. 28 marzo 1968, n. 385 - IV e V legislatura);
- C. per il parere al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile per gli interventi nel settore aeroportuale (L. 25 febbraio 1971, n. 111 - V e VI legislatura);
- C. per il parere al Governo sul finanziamento di regolamenti comunitari (L. 3 ottobre 1977, n. 863 - dalla VII alla X legislatura);
- C. per il parere al Governo sulla convenzione con l'Aeritalia per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazione ed avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali (L. 26 maggio 1975, n. 184 - VII Legislatura).

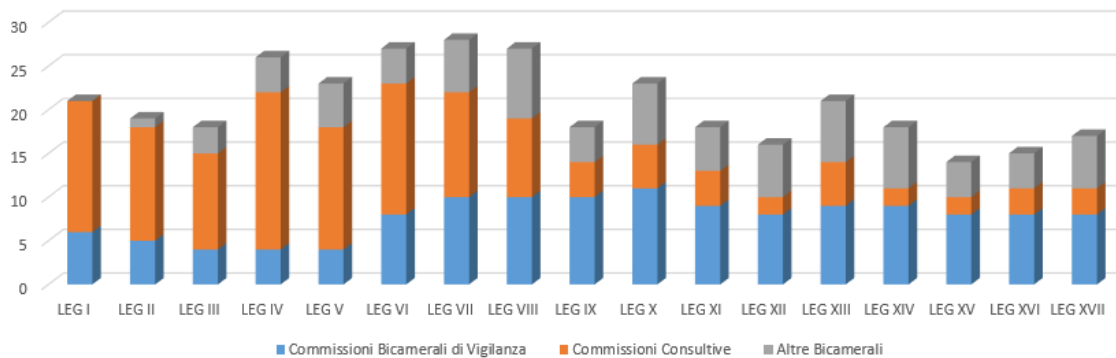
Commissioni Bicamerali di Vigilanza



Commissioni Consultive



Commissioni Bicamerali - quantità per tipo



TAB. C

PROSPETTO SINTETICO SU ALCUNI ASPETTI PARTICOLARI DELLE COMMISSIONI BICAMERALI CONSULTIVE “SENZA PRESIDENTE” CONCERNENTI LA LORO COMPOSIZIONE

COMMISSIONI MISTE

Commissione consultiva ricompense al merito civile;
Commissione consultiva funzioni statali e decentramento amministrativo;
Commissione consultiva circoscrizioni territoriali uffici giudiziari;
Commissione consultiva nuovo testo codice procedura penale.

COMMISSIONI INTEGRATE

Commissione consultiva amministrazione affari esteri e materia consolare;
Commissione consultiva riforma trattamenti pensione della previdenza sociale;
Commissione consultiva riordinamento amministrazione dello Stato;
Commissione consultiva funzioni statali e decentramento amministrativo;
Commissione consultiva personale scuola.

COMMISSIONI CON PRESIDENTE ESTERNO

Commissione consultiva ricompense al merito civile.

CON ATTO ISTITUTIVO CHE STABILISCE CRITERI DI PROPORZIONALITÀ NELLA COMPOSIZIONE PARLAMENTARE

Commissione consultiva ordinamento INADEL;
Commissione consultiva ordinamenti sperimentazione agraria;
Commissione consultiva piano quinquennale sviluppo agricoltura;
Commissione consultiva repressione frodi mosti, vini e aceti;
Commissione consultiva assicurazione obbligatoria malattie professionali;
Commissione consultiva testo unico interventi Mezzogiorno;
Commissione consultiva riordinamento amministrazione dello Stato;
Commissione consultiva norme a favore dei dipendenti stato ex combattenti;
Commissione consultiva personale scuola;
Commissione consultiva servizio sanitario nazionale;
Commissione consultiva onere regolamenti CEE.

CON ATTO ISTITUTIVO CHE PREVEDE UN PRESIDENTE

Commissione consultiva funzioni statali e decentramento amministrativo;
Commissione consultiva ricompense al merito civile;
Commissione consultiva attuazione provvidenze turistiche e alberghiere.

COMMISSIONI ATTIVE PER PIÙ LEGISLATURE: ALTERNANZA CON/SENZA PRESIDENTE

Commissione consultiva circoscrizioni territoriali uffici giudiziari;
Commissione consultiva attuazione provvidenze turistiche e alberghiere;
Commissione consultiva nuovo testo codice procedura penale;
Commissione consultiva riordinamento amministrazione dello Stato;
Commissione consultiva servizio sanitario nazionale;
Commissione consultiva onere regolamenti CEE;
Commissione consultiva ordinamento INADEL;
Commissione consultiva tariffa generale dazi doganali;
Commissione consultiva enti pubblici e personale dipendente.