

## Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo\*

di Valentina Giannelli\*\*  
(2 maggio 2018)

Come già sottolineato dai primi commentatori, tra i diversi aspetti toccati dalla riforma regolamentare del Senato, uno «snodo cruciale» è «rappresentato dalle Commissioni permanenti, la cui attività sarà decisiva nella definizione in concreto degli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione sia del procedimento legislativo, sia dell'attività di indirizzo e controllo»<sup>1</sup>.

In particolare, la novella regolamentare sembra muoversi nell'ottica di riportare ad una maggiore centralità l'istituto dell'approvazione dei progetti di legge in sede decentrata. Il ricorso massiccio alla commissione deliberante ha contraddistinto, come noto, la prima fase dell'esperienza repubblicana, interessando l'approvazione anche di leggi di rilievo, quale è, ad esempio, la l. 24 marzo 1958, n. 195 sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>2</sup>. Tuttavia, più di recente l'uso della sede decisionale decentrata è divenuto assai meno frequente; e ciò in ragione dei mutamenti che hanno coinvolto le forze politiche ed i loro rapporti, nonché lo stesso quadro delle fonti normative primarie. Circostanze, queste, che inducono a chiedersi quale sia, ad oggi, il senso del tentativo avviato dalla riforma regolamentare di riportare in auge tale strumento.

Sempre nel quadro di una valorizzazione della sede decentrata pare inserirsi anche un'altra previsione della novella, vale a dire quella di cui al comma 1-*bis* dell'art. 47 del Regolamento del Senato che così recita: «[i]n relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo. L'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento». Si tratta, come si vedrà, di previsioni meno scontate di quanto potrebbe apparire a prima lettura.

### 1. Sul tentativo di “rivitalizzare” la commissione deliberante (e redigente)

L'art. 34 del Regolamento novellato ha disposto l'assegnazione «di norma» da parte del Presidente del Senato dei disegni di legge in sede *deliberante* o *redigente*, riservando altresì «due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea» per il lavoro delle Commissioni (art. 53, comma 2 del Regolamento novellato); aspetti da leggere senz'altro «in stretta correlazione»<sup>3</sup>.

Tale previsione pare incentivare il ricorso a due strumenti, quali la commissione deliberante e quella redigente, che, al momento, risultano avere un'applicazione tutt'altro che ordinaria. Ma, se la commissione redigente ha sempre trovato

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 20.

2 E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 96 ss..

3 A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 22, cui si rimanda anche per approfondimenti sui lavori preparatori della modifica regolamentare.

«scarsissima applicazione»<sup>4</sup>, il discorso è più complesso con riferimento alla sede deliberante.

Non a caso l'art. 72, comma 3 Cost. – secondo cui il regolamento parlamentare determina «i casi e [l]e forme» nei quali un disegno di legge può essere deferito ad una commissione (anche permanente) per l'approvazione definitiva – è stato definito come «una delle disposizioni più discusse della Costituzione»<sup>5</sup>. E ciò sia dal punto di vista degli esiti cui può condurre un ampio ricorso alla commissione deliberante sia, più in generale, con riguardo alla «esatta configurazione dei rapporti tra Commissione deliberante ed Assemblea e soprattutto sulla qualificazione giuridica del titolo della Commissione ad approvare i progetti di legge»<sup>6</sup>.

Non hanno contribuito, del resto, a fare chiarezza su di una formulazione «già di per sé non particolarmente chiara»<sup>7</sup> l'esser frutto di un'eredità poco confessabile<sup>8</sup>, nonché l'ambiguità nel testo costituzionale circa i rapporti tra *partito* e *gruppo parlamentare*, concetto quest'ultimo al quale fa esplicito riferimento l'art. 72, comma 3 Cost. allorché delinea la composizione delle commissioni deliberanti.

Con riguardo a tale ultimo aspetto, infatti, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, A. Predieri sottolinea la mancanza di un «armonico ed efficace coordinamento» fra l'art. 49 e le altre parti della Costituzione. In particolare, lo studioso ritiene peculiare «quanto accade per le relazioni fra l'art. 49 e il 3° comma dell'art. 72 [...], poiché sebbene sia indubbio «che i gruppi parlamentari [sono] di fatto uno degli aspetti dei partiti», è altrettanto indubbio «che essi presuppongono quel sistema dei partiti che è *esplicitamente* riconosciuto dall'art. 49 e che è riconosciuto *in sostanza* dall'art. 72, comma 3, nonostante che esso non costituzionalizzi la rappresentanza proporzionale»<sup>9</sup>.(corsivo aggiunto).

In altre parole, l'art. 72 co. 3 non esplicita, dando forse per scontato, un dato che appare sin da subito tutt'altro che secondario, vale a dire che i gruppi parlamentari sono – o debbano essere – la proiezione istituzionale dei partiti politici legittimati dal voto per le rispettive liste<sup>10</sup>.

---

4 DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 605. In particolare, ad avviso degli Autori, la Commissione redigente potrebbe potenzialmente contribuire «[a] accelerare l'iter legislativo, per rilanciare il ruolo delle Commissioni permanenti, [a] decongestionare l'Assemblea, [ad] affrontare in modo più adeguato la progettazione normativa sempre più tecnicamente complessa e infine [a] garantire un equilibrio tra il ricorso ad una corsia preferenziale e le prerogative dell'Assemblea» (p. 605).

5 A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, p. 146.

6 Ivi, p. 148. Per una dettagliata ricostruzione del dibattito sulla natura giuridica della Commissione deliberante, si veda, altresì, L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, 1960, 865 ss..

7 A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72*, cit., p. 146.

8 L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 1-2/1961, p. 58.

9 A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei e A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, p. 201. Qui si staglia, peraltro, un'ulteriore questione di rilievo, ovvero la costituzionalizzazione (o meno) della rappresentanza proporzionale, della quale l'art. 72 comma 3 può essere assunto come indice: per tutti, naturalmente, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 e ss. Per una ricostruzione del dibattito e, dunque, anche per ulteriori riferimenti cfr. M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.

Per quel che concerne, invece, l'accennato precedente storico "poco confessabile", il riferimento è, com'è noto, alla Camera dei fasci e delle corporazioni, nella quale l'istituzione delle commissioni legislative è visto come «caposaldo della riforma dell'attività legislativa»<sup>11</sup>. Nei (pochissimi) anni di operatività di tale organo si ha in effetti una notevole attività della sede decentrata, peraltro funzionale allo stretto contingentamento dei tempi previsto dalla legge istitutiva<sup>12</sup>: la sede decentrata è appunto considerata come ordinaria, essendo previsto all'art. 16 della l. 19 gennaio 1939, n. 129 che i disegni di legge non considerati nel precedente art. 15<sup>13</sup> siano «deferiti all'esame esclusivo delle Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno»<sup>14</sup>.

Sebbene, nel quadro di un sistema a partito unico il riparto di competenze tra Commissioni e Assemblea abbia «un significato prevalentemente tecnico e non incid[a] sulla dinamica costituzionale»<sup>15</sup>, l'enfasi sulla funzione legislativa in sede decentrata è stata annoverata tra i fattori che hanno spinto a rafforzare «la consapevolezza che la camera dei fasci non è più un parlamento»<sup>16</sup>. Sicché in base all'esperienza storica precedente, l'eventualità di un uso ampiamente maggioritario

---

10 Per un'analisi dei rapporti tra partito politico e gruppo, anche in prospettiva storica, si veda, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.

11 Così il rapporto sul primo anno di attività della Camera dei fasci e delle corporazioni, trasmesso a Mussolini dal Presidente Dino Grandi il 28 marzo 1940, in F. PERFETTI, *Fascismo e riforme istituzionali*, Le Lettere, Firenze, 2013, p. 170. Peraltro, in sede di approvazione del regolamento si era posta la questione se ogni consigliere nazionale dovesse far parte di una commissione legislativa, e la soluzione adottata fu negativa, cosicché, nel quadriennio di vita della Camera dei fasci e delle corporazioni, meno di tre quarti dei consiglieri nazionali fecero parte di una commissione (F. PERFETTI, *op. ult. cit.*, p. 173, nota n. 50).

12 Come ricordato ivi, p. 174, nota n. 52 (con dati tratti da P. DI BARTOLOMEI, *Alle origini del sistema decentrato di produzione delle leggi in Italia: le commissioni legislative nella Camera dei fasci e delle corporazioni. Premesse, istituzione, funzionamento*, discussa nella Facoltà di Scienze Politiche della Luiss nell'anno accademico 1985/86), nei quattro anni e mezzo della XXX legislatura furono «presentati 2446 disegni di legge, di cui 51 approvati dall'Assemblea plenaria e 2395 dalle Commissioni legislative. [...] Di solito l'iter legislativo fu rapido in ossequio al dettato della legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni che stabiliva non dovesse essere superato, salvo proroga accordata dal duce, il termine di trenta giorni per completarlo attraverso le Commissioni della Camera e del Senato: il 31 % dei disegni di legge venne approvato entro cinque giorni dalla presentazione, il 51% in un arco di tempo compreso tra sei e dieci giorni, il 7% tra undici e quindici giorni, il 10% oltre i quindici giorni».

13 Ovvero i «disegni di legge di carattere costituzionale, giusta l'articolo 12 della legge 9 dicembre 1928-VII, n. 2693; quelli indicati nell'ultimo comma dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100; le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle Aziende autonome di Stato e degli Enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato» (comma 1), oltre a quelli «per i quali il Governo chieda tale forma di discussione, ovvero essa sia proposta dalle rispettive Assemblee plenarie o dalle Commissioni e sia autorizzata dal Duce del Fascismo, Capo del Governo» (comma 2).

14 La legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni andava, infatti, ad incidere pesantemente anche sul procedimento legislativo all'interno del Senato del Regno, chiamato con la stessa al mero «collabora[re] col Governo per la formazione delle leggi» (art. 2).

15 L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, cit., 867.

16E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2008, p. 22.

– se non quasi totalitario – di tale sede per l’approvazione dei progetti di legge potrebbe spingere perfino a dubitare della natura autenticamente parlamentare dell’organo nel suo complesso.

Ciò nonostante, la «soluzione delle commissioni permanenti deliberanti [ha condizionato] l’esperienza successiva, sopravvivendo, con gli opportuni temperamenti, nell’art. 72 della Costituzione del 1948»<sup>17</sup>, probabilmente anche al fine di «evitare un largo esercizio di potere normativo da parte del Governo, dopo l’esperienza dei decreti-legge in epoca fascista e pre-fascista»<sup>18</sup>.

In realtà però, come si è detto, nel caso dell’odierno Senato non si corrono rischi simili a quelli innanzi accennati, non solo per ovvie ragioni sistematiche ma anche – più concretamente – avendo alla mano i dati sulla produzione legislativa più recente.

Come sottolineato nella documentazione d’inizio legislatura predisposta dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, nella trascorsa XVII legislatura «342 leggi sono state approvate in sede referente (90,2%) e 37 in sede legislativa (7,5%). Il ricorso alla sede legislativa è stato significativamente più basso rispetto alla Legislatura precedente (in termini percentuali nella XVI Legislatura sono state approvate in sede legislativa il 17,39% delle leggi)»<sup>19</sup>.

Del resto, l’ultimo Rapporto sullo stato della legislazione finora pubblicato sottolinea come, con riferimento ai primi 42 mesi della stessa XVII legislatura, ben l’83% delle leggi approvate sia stato, a vario titolo, vincolato alla sede referente<sup>20</sup>; e all’interno della restante parte, il Parlamento ha optato per l’approvazione in sede decentrata soltanto in meno della metà dei casi<sup>21</sup>.

Vi è però un’altra circostanza che tradizionalmente induce a guardare con diffidenza alla sede decentrata.

Si tratta di un aspetto ritenuto – forse più in altre stagioni che nell’attuale – cruciale, e pressoché connaturato ad un largo uso dell’approvazione in sede deliberante: l’alto numero di leggi approvate<sup>22</sup>.

Già S. Panunzio ha denunciato l’eccesso di produzione normativa in commissione nella Camera dei fasci e delle corporazioni<sup>23</sup>, ma è stato durante alcune fasi dell’esperienza repubblicana che, appunto, il largo uso delle commissioni deliberanti è stato autorevolmente – e quasi unanimemente – additato tra i responsabili di una produzione normativa primaria ritenuta eccessiva nel numero e micro-settoriale nel contenuto.

---

17 Ivi, p. 23.

18 L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, cit. 867.

19 Disponibile al sito <https://temi.camera.it/leg17>

20 CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, p. 339.

21 Si veda a questo proposito il più recente degli *Appunti del Comitato per la legislazione* dedicato alla produzione normativa nella XVII legislatura (aggiornamento al 20 ottobre 2017, disponibile al sito [www.camera.it](http://www.camera.it), sezione *Documenti – Osservatorio sulla legislazione*), per il quale – con riferimento appunto a detta legislatura in quel momento «dove il Parlamento ha potuto scegliere la sede di esame, [...] l’opzione per la sede legislativa ha investito quasi il 40 per cento delle leggi approvate» (p. 27).

22 A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., 23; cfr. V. DI GIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 605 ss.

23 S. PANUNZIO, *Per l’ordinamento delle corporazioni*, in *Gerarchia*, 1942, 352 ss..

Per tutti, ancora una volta, Predieri che, dopo aver denunciato l'eccesso di "leggine"<sup>24</sup> constata come esse siano «deliberate nella quasi totalità dei casi con il procedimento decentrato in almeno un ramo del Parlamento», concludendo che anche se per esse non esiste «un procedimento diverso da quello delle altre leggi, le leggine nel loro complesso *rivestono una determinata forma procedimentale*»<sup>25</sup>, da individuare proprio nella sede decentrata.

Ciò in quanto – vale la pena di riportarlo per intero – «[l']attribuzione di potestà deliberante alle Commissioni facilita – è innegabile – l'aumento delle leggi. È da ritenere che anche la tendenza delle leggi alla settorialità sia accresciuta da quella potestà, o che, quanto meno, ciò si debba dire considerando la realtà politica odierna, caratterizzata dalla mancanza di coordinamento e di impulso legislativo di cui ho fatto cenno. In altri termini, il sistema delle commissioni deliberanti potrebbe dare risultati diversi se costituisse una forma di decentramento per la legislazione di importanza subalterna, non determinatrice di indirizzo politico, ma attuatrice dell'indirizzo politico. Però in una situazione non dirò di carenza, ma di obnubilazione, del coordinamento e dell'impulso di indirizzo politico, il congegno delle commissioni ha contribuito ad aumentare il carattere sezionale della nostra produzione legislativa»<sup>26</sup>.

Ma a questo punto viene da chiedersi come queste considerazioni, in parte ancora attuali, rilevinò nell'ambito della riforma regolamentare in questione. Detto altrimenti, l'eventualità (pur se, come si è detto, limitata) di una "rivitalizzazione" della sede decentrata non potrebbe contribuire ad aggravare la "inflazione normativa" che a tutt'oggi da più parti si lamenta? E qual è, dunque, l'aspetto positivo che s'intende perseguire?

Il punto è che la previsione dell'ordinarietà della sede decentrata va inserita nell'ambito di una riforma regolamentare, quale è quella in questione, ampiamente centrata sull'elemento del gruppo parlamentare, del suo rafforzamento e della sua "stabilizzazione" (almeno tentata)<sup>27</sup>. Si pensi, ad esempio, al fatto che ai fini della costituzione di un gruppo non è più sufficiente il raggiungimento di una certa soglia numerica (10 senatori), poiché il gruppo deve altresì «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori»<sup>28</sup>; o ancora al generale divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, salvo i casi esplicitamente previsti<sup>29</sup>.

---

24 Definite essenzialmente, appunto, in termini di micro-settorialità, allargando lo sguardo anche rispetto alle leggi provvedimento o comunque individuali: A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1963, p. 220 ss.

25 Ivi, p. 240.

26 Ivi, p. 247.

27 Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 12 ss..

28 Art. 14 co. 4 del Regolamento novellato.

29 «È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» (art. 14 co. 4 Regolamento novellato).

La citata previsione dell'*ordinarietà* della commissione deliberante andrebbe letta cioè all'interno di un contesto che mira a favorire *accordi tra gruppi stabili e di diretta legittimazione popolare*, di frequenza e "tenuta" ben maggiori rispetto a quanto risulti possibile in un Parlamento suddiviso in base a linee di frattura contingenti o difficilmente individuabili. Infatti, la previsione dell'assegnazione "ordinaria" alla sede deliberante (o redigente) risulterebbe lettera morta se altrettanto puntualmente si attivasse uno dei "contropoteri" previsti dallo stesso art. 72 Cost., vale a dire se il Governo o un decimo dei componenti del Senato oppure un quinto della commissione chiedesse di spostare l'approvazione definitiva in Assemblea.

In termini generali, la riforma regolamentare mira a creare un contesto in cui siano favoriti *accordi stabili*, che possano (anche) limitare l'attivarsi di tali contropoteri.

Se bene s'interpreta lo spirito della modifica, l'intenzione è dunque quella di ridare slancio alla sede "negoziale" per antonomasia<sup>30</sup>, ovvero quella ristretta delle commissioni, proprio nel tentativo di riportare almeno una parte del negoziato politico all'interno della sede parlamentare, anche a rischio di un ritorno nel sistema di aspetti a lungo considerati come patologici; forse – visto quanto si è argomentato – anche nella consapevolezza che tale rivitalizzazione non potrà avere margini così ampi.

Infatti, alla luce dei dati innanzi riportati e dell'accennata preponderanza della riserva di esame (anche) in assemblea, la novella regolamentare potrebbe al più indirizzare la discrezionalità del Presidente del Senato<sup>31</sup>, tradizionalmente molto ampia, all'atto dell'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni permanenti all'interno di un novero relativamente ristretto di casi.

Per quanto questa lettura sia forse riduttiva rispetto alle "ambizioni" della novella regolamentare, la stessa pare obbligata alla luce del contesto normativo (costituzionale in primo luogo), oltretutto di fatto.

Come autorevolmente sottolineato, infatti, «[d]al sistema costituzionale si ricava [...] l'esistenza di un principio relativo alla ripartizione di competenze tra gli organi camerali, secondo cui l'esercizio delle attribuzioni istituzionali delle Camere spetta tendenzialmente ed in via generale all'Assemblea, a meno che non vi sia una espressa riserva costituzionale a favore di un diverso organo della Camera. *Tale principio, essendo di ordine costituzionale, non può essere derogato nell'esercizio della potestà autoorganizzativa di ciascuna Camera*» (corsivo aggiunto)<sup>32</sup>.

---

30 Cfr. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 599 ss..

31 Si sottolinea peraltro, a questo proposito, la differenza tra Senato e Camera, dove – ai sensi dell'art. 92 del Regolamento di quest'ultima – si proceduralizza in maniera ben più incisiva l'assegnazione in sede deliberante, peraltro prevista solo «[q]uando un progetto di legge riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale». E, si ricorda, si prevede che in tal caso il Presidente possa «proporre alla Camera che il progetto sia assegnato a una Commissione permanente o speciale, in sede legislativa, per l'esame e l'approvazione. La proposta è iscritta all'ordine del giorno della seduta successiva; se vi è opposizione, la Camera, sentiti un oratore contro e uno a favore, vota per alzata di mano. Alla votazione non si fa luogo e il progetto è assegnato in sede referente se l'opposizione è fatta dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera. La stessa procedura può essere adottata per i progetti di legge che rivestano particolare urgenza». Pertanto, un'eventuale revisione del Regolamento della Camera nel senso tracciato dal Senato richiederebbe un maggiore discostarsi rispetto all'assetto precedente.

32 V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 280.

## 2. Sul ruolo delle Commissioni parlamentari in tema di nomine governative

Un aspetto sul quale, semmai, la riforma regolamentare potrebbe produrre risultati più incisivi è quello della valorizzazione dell'attività decentrata anche in sede di indirizzo e controllo, oltretutto di sindacato ispettivo<sup>33</sup>.

Come si accennava, la modifica regolamentare introduce il comma 1-*bis* dell'art. 47 del Regolamento del Senato, secondo cui, in relazione ai pareri sulle nomine governative, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo, precisando che l'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento.

Senza che sia qui possibile neppure accennare al dibattito in materia, si ravvisa come già dall'istituzione della CONSOB negli anni Settanta si sia posto, con particolare riferimento alle Autorità indipendenti o, comunque, di garanzia il problema della nomina dei componenti<sup>34</sup>; com'è stato rilevato, infatti, proprio «[l]o profilo genetico delle Autorità [...] esprime, forse, il momento di maggior collegamento con la politica»<sup>35</sup>.

È, dunque, il caso di soffermarsi sulla previsione *esplicita* di un'audizione dei candidati da parte delle Commissioni, data invece la (tutt'ora perdurante) difficoltà con la quale il principio dell'audizione – tipico, com'è noto, delle procedure statunitensi di *advice and consent* – si è affermato in Italia. Almeno a partire dalla l. 24 gennaio 1978, n. 14<sup>36</sup>, la disciplina delle nomine governative ha scontato il fatto di riferirsi soprattutto alle nomine in enti pubblici o comunque nel “parastato”, cosicché un più incisivo “controllo” parlamentare avrebbe rischiato in realtà di risultare – anziché, appunto, un bilanciamento in ottica di separazione dei poteri – un ulteriore fattore di contributo alla spartizione puramente politica di tali posizioni<sup>37</sup>.

La prospettiva tuttavia muta allorché si faccia invece riferimento, come si accennava, a nomine di garanzia, ed in particolare a quelle, particolarmente rilevanti, dei componenti delle autorità indipendenti<sup>38</sup>: come sottolineato da più parti, il panorama è ad oggi estremamente variegato, tra nomine governative con un blando coinvolgimento parlamentare (come la stessa CONSOB prima richiamata) e nomine interamente parlamentari (si pensi all'Autorità garante per la protezione dei dati personali), con varie sfumature intermedie, compresa la nomina da parte dei Presidenti delle Camere (AGCM), evidente frutto del recepimento della – ormai tramontata – consuetudine di attribuire la presidenza di una Camera alle forze di opposizione.

---

33 A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., 25. In particolare, l'art. 47 novellato così recita: 1. In relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, le Commissioni possono chiedere ai Ministri di disporre che dalle rispettive Amministrazioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame. 1-bis. *In relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo. L'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento (la parte in corsivo è quella aggiunta).*

34 Sulle origini e lo sviluppo del tema delle autorità indipendenti nell'ordinamento italiano, si rimanda a M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2007, in part. 14 ss.

35 G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 36.

36 In tema di norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici.

Ora, in tale variegato e non sempre soddisfacente quadro, prevedere esplicitamente l'audizione del candidato, appare da salutare senz'altro positivamente. Ciò in particolare se l'innovazione dovesse fungere da viatico per una ricomposizione unitaria del quadro delle nomine delle autorità di garanzia basata, appunto, sulla nomina governativa cui faccia da contraltare il controllo parlamentare, non necessariamente a carattere vincolante ma, quantomeno, in grado d'incalzare pubblicamente il candidato sulla falsariga degli *hearings* statunitensi. Una tale ricomposizione eviterebbe anche casi come il recente, e per alcuni aspetti improprio, tentativo del Parlamento di esprimersi in merito alla nomina del Governatore della Banca d'Italia, nella quale non è per legge coinvolto<sup>39</sup>.

Strettamente ricollegato a ciò è la previsione, nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 47, della possibilità di svolgere tali audizioni in sede congiunta tra organi delle due camere, che rappresenta non solo «il recepimento di una prassi già sperimentata dalle Commissioni permanenti di Camera e Senato in occasione delle procedure informative, una novità significativa in un'ottica di semplificazione e sempre maggiore raccordo procedurale tra i due rami»<sup>40</sup>.

Già da tempo, infatti, in dottrina si avanza la tesi per la quale «la creazione di una Commissione bicamerale appare uno strumento opportuno per superare le oggettive difficoltà che il bicameralismo perfetto pone allo svolgimento efficace della funzione di controllo e, nel caso di specie, quanto meno a garantire certezza e non contraddittorietà nel momento essenziale dell'espressione del parere che si vuole formulato con una maggioranza qualificata»<sup>41</sup>.

Si tratterà, a questo punto, di vedere se sia questa l'occasione giusta.

\*\* Assegnista di ricerca, Università cattolica di Milano

---

37 Principalmente in quest'ottica vanno lette le più risalenti critiche, altrimenti inspiegabili, a questa forma di controllo parlamentare, così riassunte in V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 751: «a) «contaminazione» dei poteri tra esecutivo e legislativo; b) impossibilità del Parlamento, una volta approvata la nomina, di controllare l'operato del nominato; c) esasperazione nella ricerca degli equilibri politici. Con riferimento alla critica menzionata sub a), ricordiamo – a riprova del lungo travaglio e delle difficoltà che le suddette proposte di legge hanno incontrato nel passato – che critica analoga fu già confutata alla Commissione affari costituzionali della Camera (seduta del 16 aprile 1969) allorché fu osservato che non si verifica confusione di poteri allorché al Parlamento viene attribuita una funzione consultiva in materia amministrativa, qual è quella della nomina degli amministratori degli enti pubblici; e ciò perché il parere della Commissione parlamentare, in ogni caso, non avendo natura vincolante, non assorbirebbe le funzioni del Governo, che a quel parere può anche non conformarsi: il parere della Commissione parlamentare sarebbe espressione del potere di controllo del Parlamento che, come tutti i controlli, può esplicarsi preventivamente o successivamente».

38 Si veda sempre V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. ult. cit.*, p. 757 s. per un elenco dei tentativi di un'introduzione, almeno in via di prassi, dell'audizione.

39 Cfr. R. IBRIDO, *Il «caso Visco» e la tentata parlamentarizzazione della procedura di nomina del Governatore della Banca d'Italia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 185 ss.

40 A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, cit., p. 26.

41 L. GIANNITI, *Sulle modalità di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti*, intervento al Seminario di ASTRID “La nuova disciplina delle Autorità indipendenti”, svoltosi a Roma il 18 giugno 2007, in *www.astrid-online.it*, p. 3.