

Rassegna di Diritto Parlamentare.

LE MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.

Le Commissioni permanenti.

SOMMARIO. — 1. Come si è giunti al sistema delle Commissioni permanenti. — 2. L'ordinamento nuovo. — 3. Dichiarazioni di gruppo. — 4. Gli Uffici. — 5. Convocazione e costituzione degli Uffici. — 6. Attribuzione degli Uffici. — 7. Mutamenti negli Uffici. — 8. Le Commissioni permanenti. — 9. Costituzione. — 10. Durata. — 11. Funzione delle Commissioni. — 12. Validità delle sedute. — 13. Competenza. — 14. Procedura interna. — 15. L'osservatorio finanziario. — 16. L'autoconvocazione della Camera e delle commissioni.

La Camera dei deputati, nelle sedute del 24 e 26 luglio e del 6 agosto 1920, ha approvato importanti modificazioni al regolamento interno per mettersi in condizione di esercitare efficacemente il suo controllo su tutta la politica del Governo e di riacquistare il suo prestigio di fronte alla pubblica opinione.

I gruppi politici, riconosciuti come partiti, hanno ritenuto così necessario di specializzare gli organi che debbono istruire e preparare il lavoro legislativo, affidando a tali organi il delicato mandato di seguire lo svolgimento dell'indirizzo del governo, nelle questioni più gravi, e di promuovere, con la loro azione vigile, durante gli aggiornamenti della Camera, e quando vi concorrano determinate circostanze, anche il giudizio dell'Assemblea, chiedendone la convocazione.

1. Come si è giunti al sistema delle Commissioni permanenti.

Durante la guerra è stato lungamente discusso sulla opportunità di creare una Commissione di politica estera, a cui il Governo potesse

confidare parte dei segreti dello Stato e che potesse consigliare il Governo stesso sulle principali questioni di politica internazionale.

Ma l'idea della istituzioni di una tale commissione non incontrò la approvazione generale, specie dei partiti che non vollero la guerra e che non desiderano collaborare col Governo.

Questi stessi partiti pensarono allora di modificare il sistema delle Commissioni create dagli uffici, sorteggiati dalla Camera, e di istituire delle Commissioni permanenti coll'intento che il partecipare ad esse non rappresentasse atto di collaborazione col Governo, ma semplicemente ordinaria partecipazione ai lavori parlamentari.

La riforma tendeva a dare ai partiti, messi in valore dalla rappresentanza proporzionale, nelle elezioni politiche, una funzione che supera quella dei singoli individui ed a permettere alla Camera dei Deputati di riprendere tutta la sua attività legislativa.

Il nuovo congegno è venuto fuori forse un po' affrettatamente per cui dovrà essere meglio valutato dall'esperienza, tenendo presente anche quanto si opera presso i Parlamentari, di altri Paesi perchè possa rispondere alla fisionomia della nostra Camera.

2. L'ordinamento nuovo.

Il nuovo ordinamento consiste nella creazione di Commissioni permanenti, composte di membri designati dai vari gruppi politici che costituiscono d'ora innanzi gli « uffici » della Camera. Tali Commissioni sono chiamate ad esaminare i disegni e le proposte di legge, compresi i bilanci, le mozioni ed in generale di ogni affare su cui sia richiesta una relazione alla Camera.

Si è sostituito al sistema che esisteva e che riduceva spesso l'elaborazione dei progetti ad un esame non sempre molto profondo, un procedimento che rappresenta più direttamente il pensiero dell'Assemblea, ricorrendo, come organi istruttori del lavoro parlamentare, alla parte più efficiente della Camera, e cioè ai gruppi politici, i quali scelgono tra loro i delegati in ragione della competenza o delle attitudini personali di ciascuno.

I gruppi politici potranno fare il preventivo esame generale dei vari argomenti, per raggiungere quegli accordi che diano ai componenti le commissioni permanenti, ad essi designati, una comune linea di condotta. Ad essi spetterà provvedere, come già alcuni fanno, con loro propri organi interni, a dare alla formazione istruttoria dei progetti quella maturità diretta del pensiero dei vari gruppi, per rendere l'istruttoria parlamentare più coordinata e sollecita.

3. Dichiarazioni di gruppo.

Si è stabilito che entro cinque giorni dal prestato giuramento, i deputati siano tenuti a dichiarare a quale gruppo politico, appartengano.

All'uopo, il Presidente della Camera invita i deputati a trasmettergli la dichiarazione entro il termine stabilito (1).

Sulla base di tali dichiarazioni si compilano gli elenchi dei deputati appartenenti ai singoli gruppi (2).

Se qualche deputato dichiara di appartenere ad un partito e questo non lo voglia riconoscere, decide in merito il Consiglio di Presidenza (3). Lo stesso avviene se altri non facciano pervenire in tempo la loro dichiarazione: essi sono assegnati ad un determinato gruppo sulla dichiarazione di colleghi appartenenti a quel gruppo oppure sono assegnati di ufficio al gruppo misto (4).

(1) Il 26 luglio 1920 il Presidente della Camera, in esecuzione delle disposizioni regolamentari ha invitato ciascun deputato a fargli conoscere, o con dichiarazione scritta o per telegrafo, entro il 31 stesso mese, a quale ufficio intendeva di essere ascrivito.

(2) Nella prima attuazione della riforma, i gruppi politici risultarono costituiti nel modo seguente:

Democrazia liberale	Deputati 89
Liberali	» 23
Popolari	» 99
Radicali	» 56
Repubblicani	» 10
Rinnovamento	» 33
Socialisti	» 155
Socialisti riformisti	» 18
Misto	» 18

Deputati 501

(3) Non si è voluto imporre ai gruppi di comunicare ufficialmente la propria composizione, perchè si è ritenuto che quando il deputato dichiara di essere ascrivito ad un gruppo, significa già che quel gruppo lo debba aver accettato. Tuttavia, alcuni gruppi, i più numerosi, hanno comunicato ufficioso alla Presidenza della Camera la lista dei deputati che vi appartengono.

(4) I deputati Boselli e Capasso furono assegnati su dichiarazione dell'on. Porzio, per il primo e dell'on. Drago, per il secondo, rispettivamente ai gruppi « liberale » e « rinnovamento ».

Il deputato D'Agata aveva dichiarato di iscriversi al gruppo socialista ufficiale: ma poichè il segretario di questo gruppo fece presente che l'on. D'Agata non vi era iscritto, il Consiglio di Presidenza deliberò di assegnare l'on. D'Agata all'Ufficio misto.

Il presidente della Camera è escluso dal fare la dichiarazione. È ormai tradizione che egli si tenga estraneo da ogni competizione di parte (1).

4. Gli Uffici.

Ciascun gruppo composto di almeno venti deputati costituisce un ufficio.

Quando i deputati ascritti ad un gruppo non raggiungono il numero di venti, possono unirsi ad un gruppo affine per costituire un ufficio di comune accordo, purchè insieme raggiungano il numero di venti.

Con tale disposizione però qualche gruppo di Deputati rappresentante un partito organizzato nel Paese, avrebbe potuto essere escluso dalle Commissioni permanenti ed impossibilitato ad esercitare la funzione legislativa preparatoria. Ad ovviare a tale inconveniente, si è stabilito che quando un gruppo si trovi nelle predette condizioni e raggiunga almeno il numero di dieci iscritti, può eccezionalmente essere autorizzato dal Consiglio di Presidenza, a costituirsi in ufficio (2).

Per converso i deputati, i quali o non abbiano fatto la dichiarazione, o appartengano a gruppi che non raggiungono venti adesioni, sono ascritti all' « ufficio misto ».

(1) Quando però, il presidente della Camera, prima della sua elezione, appartenga ad una commissione permanente deve conservare il diritto di seguire i lavori della Commissione stessa e di assistere alle sue discussioni o deve ritenersi dimissionario?

La consuetudine invalsa è quella che egli si intenda sostituibile, senza dimettersi. Tra i tanti, vi è un esempio recentissimo, e cioè quello del Presidente De Nicola, il quale eletto il 26 giugno 1920 Presidente della Camera, si ritenne non più presidente della Giunta per le elezioni, che procedette il 30 dello stesso mese alla nomina del nuovo presidente nella persona dell'on. Carboni Boj.

(2) Il 1 agosto 1920 il Consiglio di Presidenza trattò del riconoscimento del gruppo socialista riformista e del gruppo repubblicano.

Per quanto riguarda il gruppo socialista riformista, risultato di 18 componenti, vennero sollevate obiezioni, perchè l'Unione Socialista, che avrebbe dovuto essere il partito che lo rappresentava in paese, aveva dichiarato di non riconoscerlo. Invece prevalse il concetto che il gruppo socialista riformista traeva bensì le sue origini dal partito socialista, ma da esso in seguito ebbe a distaccarsi per ragioni di tendenza e, volendo acquistare la sua autonomia, si presentava come partito a sé per cui fu costituito in ufficio.

Così pure il Consiglio di presidenza deliberò di riconoscere il gruppo repubblicano, risultato di 10 componenti, perchè esso rappresenta a un partito organizzato nel paese.

Cosicchè l'ufficio di venti designa un rappresentante per ogni due componenti, e l'ufficio di dieci ne designa uno per ogni componente. Tale anomalia numerica si è voluta giustificare dicendo che il delegato nelle commissioni non si dà ad un raggruppamento di singoli di fede diversa, ma a gruppi rappresentanti di partiti organizzati nel paese. E che sia stato seguito tale concetto lo dimostra il fatto che l'ufficio misto, solo quando raggiunga venti componenti può designare il suo rappresentante nelle commissioni (1).

Però le nuove disposizioni non hanno alcuna norma che disciplini la mancata nomina, da parte di un ufficio, del suo commissario. Ciò, per quanto non previsto, potrebbe accadere, ma non impedirebbe alla Commissione di essere convocata e di funzionare, se gli altri uffici abbiano designato i loro delegati.

5. Convocazione e costituzione degli Uffici.

Entro otto giorni dall'apertura della legislatura e sempre quando si abbiano almeno due terzi delle dichiarazioni, il Presidente della Camera indice le convocazioni, simultanee, ma separate, dei deputati appartenenti a ciascun gruppo, il cui numero sia sufficiente a costituire un ufficio; nonchè dei deputati da iscriversi all'ufficio misto.

Il Presidente della Camera invita perciò ciascun deputato a intervenire alla riunione del gruppo, al quale è ascritto, per procedere alla costituzione dell'ufficio ed alla nomina dei delegati alle commissioni, indicando il giorno, il luogo e l'ora della riunione.

Analogo invito vien fatto alla fine dell'anno finanziario, quando le commissioni si debbono rinnovare completamente e quando gli uffici debbono procedere alla sostituzione di quei commissari già eletti, che venissero per qualsiasi ragione a mancare. In quest'ultimo caso, gli uffici debbono procedere, entro quattro giorni, alla sostituzione dei Commissari.

(1) Nell'adunanza del 3 agosto 1920 l'ufficio misto procedette oltrechè alla propria costituzione, per la quale gli onorevoli deputati in esso iscritti, erano stati convocati, anche alla designazione di un componente della Commissione permanente per i rapporti politici con l'estero e le colonie.

Ma in applicazione delle disposizioni approvate dalla Camera e su parere della Commissione per il regolamento e del Consiglio di Presidenza, tale designazione non venne ritenuta valida, perchè nessun ufficio, salvo il caso eccezionale previsto di quello che rappresenta un partito organizzato nel paese, che sia autorizzato dal Consiglio di Presidenza, quando non raggiunga il numero di venti, può aver diritto ad un posto nelle commissioni permanenti.

Gli uffici si adunano nel giorno e nell'ora indetta per la convocazione. Le sedute non sono valide se dopo un'ora dalla convocazione non sia intervenuto almeno un terzo dei deputati appartenenti all'ufficio: in questo caso, il Presidente della Camera convoca l'ufficio entro i due giorni successivi.

Nella seconda convocazione, l'ufficio delibera qualunque sia il numero degli intervenuti.

L'ufficio è presieduto provvisoriamente dal più anziano di deputazione e funziona da segretario il più giovane d'età: esso procede senz'altro alla propria costituzione, eleggendo un presidente, un vice presidente, un segretario ed un vice segretario.

Questa costituzione, è necessaria per avere la rappresentanza dell'ufficio che possa mettersi in rapporto con la Presidenza della Camera, per tutto quanto compete gli uffici stessi.

A risolvere gli eventuali reclami, circa la convocazione e la costituzione degli uffici, è chiamato il Consiglio di Presidenza della Camera.

6. Attribuzioni degli uffici.

Gli uffici compiono un solo atto: la votazione segreta per la designazione dei delegati nelle commissioni permanenti, in ragione di un delegato ogni venti deputati o frazione di venti, che sia superiore a dieci iscritti all'ufficio ovvero di uno ogni dieci per quei gruppi che siano stati autorizzati eccezionalmente dal Consiglio di Presidenza della Camera a costituirsi in ufficio perchè rappresentanti un partito organizzato nel paese.

Si è osservato che ben limitate sono le attribuzioni degli uffici, nei quali è stata soppressa la discussione generale su ciascun disegno o proposta di legge. Ma poichè la discussione generale vien fatta nelle Commissioni permanenti, quella negli uffici sarebbe stata una duplicazione.

Non è escluso tuttavia che gli uffici non possano discutere sul mandato da conferirsi ai propri delegati nelle singole commissioni, prima che questi vengono eletti.

Per la nomina dei delegati non è stabilita alcuna disposizione. È necessario, perciò, richiamarsi alle norme regolamentari che riguardano la nomina delle Commissioni ed alle consuetudini parlamentari.

Il regolamento stabilisce che per la nomina di tutte commissioni elette dalla Camera, ciascun deputato debba scrivere due terzi dei nomi che devono comporre, quante volte sia chiamato a votare per un numero superiore a due.

La Camera però non si è tenuta rigorosamente a questa norma, e, qualche volta, se i due terzi corrisposero ad un numero frazionario, ha fatto votare per un commissario in più del numero intero (1).

Nelle Commissioni tuttavia si intendono nominati i deputati che a primo scrutinio ottengono permanenti numero su maggior numero di voti (2). In caso di parità si procede al ballottaggio purchè superi un quarto dei presenti.

Nella votazione di ballottaggio si votano tanti nomi quanti corrispondono al numero dei commissari da eleggere.

Dopo la votazione, facendo lo scrutinio, si tien conto dei votanti e della maggioranza.

Nessun deputato può essere designato a far parte di più di due Commissioni permanenti.

Eletti i commissari, l'ufficio ne dà partecipazione immediata al Segretario Generale della Camera.

7. Mutamenti negli uffici.

I deputati possono chiedere di mutare l'ufficio. Essi rivolgono richiesta ai Presidenti dei rispettivi uffici, i quali, quando le domande siano accolte, comunicano al Presidente della Camera i mutamenti avvenuti nei loro uffici.

Seguendo questa procedura, se un deputato ritira la sua iscrizione da un ufficio senza specificare a quale altro desidera di iscriversi, egli viene assegnato all'ufficio misto.

I deputati proclamati nel corso della legislatura sono iscritti all'ufficio misto, quando non dichiarino di far parte di un ufficio determinato.

Malgrado le chiare disposizioni del regolamento, qualche deputato chiede di cambiare ufficio al Presidente della Camera; ma questi non può che avvertire i richiedenti che i mutamenti nei singoli uffici non sono di competenza della Presidenza della Camera, alla quale i cambiamenti stessi debbono essere comunicati dai Presidenti degli Uffici.

(1) Quando i commissari da nominarsi sono: 2 si nota per 2

3	»	2	12	»	8
4	»	3	13	»	9
5	»	3	14	»	9
6	»	4	15	»	10
7	»	5	16	»	11
8	»	5	17	»	11
9	»	6	18	»	12
10	»	7	19	»	13
11	»	8	20	»	13

(2) Vedi art. del regol. interno della Giunta per la verifica dei poteri.

Le eventuali modificazioni nella composizione degli uffici non hanno effetto nella designazione dei componenti le Commissioni permanenti se non dopo compiuto il periodo di un anno.

8. Le Commissioni permanenti (1).

Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenze nelle materie riguardanti:

(1) Le assemblee degli altri paesi praticano, come fa la nostra Camera dei deputati, il sistema delle commissioni permanenti.

Alla Camera dei Comuni, in Inghilterra, che delibera sovente in comitato di tutta la Camera, esistono nondimeno due comitati permanenti, per gli affari della giustizia e della legislazione civile e criminale, e per il commercio, l'agricoltura ed i lavori pubblici.

La Camera dei deputati francesi, si divide in diciannove grandi commissioni permanenti, ciascuna di quarantaquattro membri, senza pregiudizio delle altre commissioni speciali, di cui potrà decidersi la costituzione. Esse trattano: 1) l'amministrazione generale, dipartimentale e comunale; 2) gli affari esteri, i protettorati e le colonie; 3) l'agricoltura; 4) l'armata; 5) l'assicurazione e la previdenza sociale; 6) il bilancio; 7) il commercio e l'industria; 8) i conti definitivi e le economie; 9) le dogane; 10) l'insegnamento e le belle arti; 11) l'igiene pubblica; 12) la legislazione civile e criminale; 13) la legislazione fiscale; 14) la marina da guerra; 15) la marina mercantile; 16) le miniere; 17) le poste ed i telegrafi; 18) il lavoro; 19) i lavori pubblici, le ferrovie e le vie di comunicazione.

In Germania il Consiglio federale, che riunisce le funzioni legislative della Assemblea, fissa nove commissioni permanenti nominate in principio di sessione. 1) esercito; 2) marina; 3) imposte e tasse; 4) commercio e industria; 5) ferrovie, poste e telegrafi; 6) giustizia; 7) statistica; 8) affari esteri; 9) affari interni. Sono nominate anche, oltre al comitato permanente per le elezioni, sei altri comitati: 1) per il regolamento interno; 2) per le petizioni; 3) per il commercio e l'industria; 4) per le finanze e le imposte; 5) per la giustizia; 6) per il bilancio.

Nelle due Camere spagnuole esiste un certo numero di commissioni permanenti, che durano tutta la sessione. Sono le commissioni per i processi verbali, per le elezioni, per il governo interno, per le pensioni, per le petizioni, per le correzioni. Al di fuori di queste commissioni, previste dal regolamento di ciascuna Assemblea, tutte le altre commissioni sono speciali, elette per un oggetto determinato e si sciolgono quando il loro lavoro è terminato.

Lo Storthing di Norvegia nomina 13 comitati permanenti fra i quali sono ripartiti gli affari seguenti: 1) questioni costituzionali e affari esteri; 2) affari ecclesiastici e istruzione pubblica; 3) giustizia e polizia; 4) dogane; 5) affari militari; 6) stipendi e pensioni; 7) agricoltura; 8) Banche e commercio; 9) pesca, fari e segnali, posti a spiagge e pilotaggio; 10) questioni sociali; 11) strade e poste; 12) ferrovie e telegrafi; 13) bilancio ed imposte. I poteri di questi comitati durano per tutta la legislatura; ma lo Storthing ha diritto di decidere altrimenti e può nominare dei comitati speciali per l'esame di affari determinati.

La Camera dei Deputati in Ungheria si divide in quattordici Commissioni permanenti, con attribuzioni così definite: 1) giustizia; 2) finanze; 3) comunicazioni;

1) affari interni, ordinamento politico ed amministrativo, igiene e legislazione sanitaria;

2) rapporti politici con l'estero e le colonie;

4) istruzione pubblica; 5) petizioni; 6) amministrazione interna; 7) revisione dei conti; 8) forza armata; 9) biblioteche; 10) immunità; 11) Conti; 12) controllo dei conti annuali; 13) amministrazione generale; 14) economie pubbliche.

In Grecia, indipendentemente dalla Commissione del bilancio e da una Commissione per le finanze, l'Assemblea, che è unica, nomina all'inizio di ciascuna sessione e per tutta la sua durata, otto Commissioni con le attribuzioni seguenti: 1) interno; 2) agricoltura, commercio, industria e lavori pubblici; 3) marina; 4) istruzione pubblica; 5) culti; 6) giustizia; 7) armata; 8) affari esteri.

La Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti è quella che ha il più gran numero di commissioni permanenti: si contano non meno di sessanta comitati, che sono costituiti all'inizio di ciascun congresso con attribuzioni definite. Vi sono: tre comitati per le elezioni di sette membri ciascuno, diciassette di diciassette membri con le attribuzioni seguenti: 1) vie e mezzi; 2) spese del governo; 3) giustizia; 4) banca e cambio; 5) monete, pesi e misure; 6) commercio tra gli Stati Uniti e le nazioni straniere; 7) fiumi e porti; 8) marina mercantile e pesca; 9) agricoltura e foreste; 10) affari esteri; 11) affari militari; 12) affari navali; 13) poste; 14) opere pubbliche; 15) affari indiani; 16) affari insulari; 17) distretti delle colonie. Vi è un comitato degli edifici e dei terreni pubblici, un comitato dei territori, un comitato delle petizioni ordinarie di 15 membri). I seguenti affari sono ripartiti in quindici comitati di tredici membri: 1) ferrovie e canali; 2) fabbriche; 3) miniere e lavoro nelle miniere; 4) dighe e miglioramenti del Mississippi; 5) educazione; 6) lavoro; 7) milizie; 8) brevetti; 9) pensioni; 10) petizioni speciali alla guerra; 11) reclami di terre private; 12) revisione di leggi; 13) riforme di servizi civili; 14) arti industriali ed esposizioni; 15) censi e ripartizione dei rappresentanti; 16) elezione del Presidente, vice Presidente e dei rappresentanti al Congresso. Quattro comitati di undici membri hanno nelle loro attribuzioni: 1) il traffico dei liquor alcoolici; 2) l'irrigazione delle terre aride; 3) l'immigrazione e la naturalizzazione; 4) la ventilazione e l'acustica. L'esame dei conti di ciascun ministero è demandato a nove commissioni di nove membri. Vi sono infine: un comitato del bilancio del Congresso di nove membri, un comitato per il regolamento del Congresso di 5 membri, un comitato per la tassazione delle spese di viaggio dei rappresentanti di 5 membri. Tutti questi comitati sono designati dal Presidente, a meno che non venga stabilito altrimenti dalla Camera.

La Camera dei rappresentanti del Giappone, ha come la Camera dei Comuni d'Inghilterra, una Commissione generale costituita con tutti i membri dell'assemblea: essa nomina inoltre quattro commissioni permanenti che durano in carica tutta la sessione. La prima, di 45 membri, è incaricata di esaminare il bilancio; la seconda, di 27 membri, esamina i conti definitivi di finanza; la terza, composta di 36 membri, è incaricata delle petizioni; la quarta, di 18 membri, si occupa delle pene disciplinari. Indipendentemente dalla Commissione generale, la Camera dei Pari del Giappone ha cinque commissioni permanenti, di 45 membri, per il bilancio; di 27 per i conti; di 27 per le petizioni; di 9 per le pene disciplinari; di 9 per la verifica dei poteri.

- 3) finanze e tesoro;
- 4) esercito e marina militare;
- 5) lavori pubblici e comunicazioni (ferrovie, marina mercantile, poste, telegrafi e telefoni);
- 6) economia nazionale (agricoltura, industria, commercio, legislazione doganale, trattati di commercio);
- 7) legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazioni a procedere;
- 8) istruzione pubblica e belle arti;
- 9) legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza sociale.

Non essendo possibile classificare tutte le svariate materie da sottoporsi al Parlamento, si sono stabilite, per ora, alcune categorie generali, salvo poi di correggerne la distribuzione attraverso l'attività delle Commissioni e l'attività legislativa.

Oltre alle predette Commissioni, la Camera può sempre stabilire la nomina di commissioni per l'esame di questioni speciali; ma nelle attuali disposizioni del regolamento nulla è innovato per ciò che concerne la giunta per le elezioni e quella del regolamento.

9. Costituzioni.

Allorchè gli uffici hanno designato i propri rappresentanti, il Presidente della Camera convoca ciascuna commissione permanente, generalmente per l'indomani della elezione, oppure se l'unanimità dei membri gliene fa domanda per lo stesso giorno.

Alla prima seduta presiede provvisoriamente il più anziano come deputato, ed in caso di pari anzianità, dal maggiore di età, assistito dal più giovane dei membri per le funzioni di segretario.

La Commissione procede poi alla propria costituzione, nominando un presidente, due vice presidenti e due segretari.

Nella elezione del presidente, se nessuno avrà riportato la maggioranza assoluta dei presenti, si procederà al ballottaggio fra i due che abbiano riportato il maggior numero di voti. Nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio l'anziano come deputato, e, fra ugualmente anziani, il maggiore di età.

Nella nomina dei vice presidenti e, dei segretari ogni membro della Commissione voterà per uno; saranno eletti i due che abbiano riportato maggior numero dei voti e più di un quarto del numero dei presenti. In mancanza di tale numero si procederà al ballottaggio e sempre, in caso di parità, si procederà con le stesse norme fissate per la nomina del Presidente.

È consuetudine che si tenga un verbale delle liberazioni della Commissione: verbale redatto dal Segretario e firmato dal Presidente.

10. **Durata.**

Le Commissioni sono chiamate permanenti, ma restano in carica per la durata dell'anno finanziario.

La scelta dell'anno finanziario è stata voluta per dare possibilità ai gruppi di procedere alla nomina dei delegati quando scadono i bilanci.

Al termine dell'anno finanziario viene a cambiarsi totalmente la situazione: di guisa che i gruppi, cioè gli uffici, hanno facoltà di cambiare i loro atteggiamenti ed i propri delegati.

Cosicchè mentre una volta per l'esame dei progetti e delle proposte di legge venivano nominati, commissari fissi, eletti dagli uffici, ora invece, allo scadere dell'anno finanziario una nuova commissione dovrà riesaminare dalla contraria deliberazione anche i progetti e le proposte di legge per i quali siasi già proceduto alla nomina del relatore. Dato il meccanismo attualmente in vigore, non si potrebbe ovviare all'inconveniente neppure col far obbligo alle commissioni di riferire entro un certo periodo di tempo (1).

11. **Funzione delle Commissioni.**

È stata dibattuta la questione se le Commissioni permanenti dovessero avere una funzione tecnica o una funzione politica. È prevalso che esse abbiano l'una e l'altra funzione, cioè che non sieno soltanto deliberativo e di studio, ma anche d'azione.

In certi momenti eccezionali i partiti possono desiderare, con la loro partecipazione ai lavori delle Commissioni, di raggiungere determinate garanzie sia nei riguardi della situazione generale, sia nei riguardi dei singoli rami della pubblica amministrazione per cui i ministri, possono essere chiamati ad intervenire alle adunanze delle Commissioni permanenti allo scopo di dare chiarimenti su questioni di carattere amministrativo o di politico in rapporto a materie della loro competenza. E così il Governo, da parte sua, può chiedere che le Commissioni siano convocate per fare comunicazioni.

(1) In Francia su tutti i progetti e sulle proposte di legge inviate ad una Commissione devesi riferire nel periodo massimo di sei mesi dal giorno dell'invio alla Commissione, altrimenti il suo autore ha diritto di domandare direttamente che sia messo all'ordine del giorno (art. 29 Regolamento de la Chambre des Députés 4 febbraio 1915).

Le Commissioni nel loro seno decidono se, nell'interesse dello Stato, le comunicazioni fatte dal Governo, debbano rimanere segrete (1).

Per il che le funzioni delle Commissioni possono assumere carattere massimamente geloso per le attribuzioni ad esse concesse di contribuire esse con la sua cognizione (2) a fare adottare, quelle misure politiche che, in determinate circostanze, dovessero ritenersi vantaggiose al pubblico bene.

12. Validità delle sedute.

Il vecchio regolamento della Camera non fissano il *quorum* necessario per la validità delle deliberazioni delle Commissioni.

Vigeva un principio consuetudinario per cui le commissioni numerose decidevano soltanto se era presente un terzo dei commissari e le commissioni di nove membri, nominate dagli uffici deliberavano quando erano presenti cinque componenti (3).

Nelle Commissioni permanenti, ora istituite, le sedute non sono valide se non sia presente almeno un terzo dei suoi componenti.

Si è voluto così stabilire come principio, quanto già avveniva nelle consuetudini per le principali soppresse commissioni.

(1) La Commissione per i rapporti politici con l'estero e le colonie nell'adunanza del 19 settembre 1920, dopo le dichiarazioni del ministro degli affari esteri sulla situazione internazionale, decise di impegnarsi al più assoluto riserbo.

(2) Nell'adunanza del 10 luglio 1920 della predetta Commissione è stato osservato che la funzione di collaborazione anziché di controllo avrebbe chiamato sulla commissione stessa una responsabilità che spetta solo al potere esecutivo. La Commissione tenuto conto di questa osservazione, ha votato un ordine del giorno nel quale riafferma i concetti esposti e cioè che essa abbia funzioni di controllo e non di collaborazione.

(3) Il regolamento del 1848 stabiliva che per le discussioni, nomine di commissari e qualunque determinazione o parere da spiegarsi negli uffici, bastava la presenza del terzo dei deputati iscritti a ciascun ufficio, sottratti prima dal totale quelli in congedo. Ma tale proporzione fu ritenuta soverchia, ed il *quorum* di ogni ufficio della Camera fu ridotto a nove.

Peraltro è degno di nota la recente deliberazione presa il 16 luglio 1920 dalla Giunta delle petizioni, in occasione della eccezione fatta sul numero legale. La Giunta, ritenendo che le sue adunanze fossero legali, quando interveniva almeno il terzo di commissari, deliberò: « 1.° di convalidare tutte le precedenti deliberazioni adottate senza l'intervento della metà più uno dei commissari; 2.° che, per l'avvenire, il *quorum* venisse fissato nella metà più uno dei commissari in carica, senza computare fra questi i deputati in congedo, ammalati o scusati. »

Invece il regolamento della Camera, stabilisce, all'art. 23, che la Giunta delle elezioni non può deliberare in meno di dodici.

13. Competenza.

I disegni e le proposte di legge, compresi i singoli bilanci, le mozioni, e, in genere, ogni affare su cui sia richiesta una relazione alla Camera, sono invitati, per l'esame, ad una delle commissioni, di cui si è innanzi parlato, secondo il criterio di competenza, salvo diversa deliberazione della Camera.

I ministri o i deputati, all'atto della presentazione dei disegni o delle proposte di legge, propongono l'assegnazione e la Camera delibera.

Le proposte di legge d'iniziativa parlamentare, le proposte d'inchiesta parlamentari e le nozioni, quest'ultime quando non siano firmate da dieci deputati, sono una prima volta esaminate dalle Commissioni per l'ammissione alla lettura.

I disegni e le proposte di legge impicanti entrate e spese saranno comunicati dalla Commissione competente alla Commissione « finanze e tesoro » per il suo eventuale parere circa le conseguenze finanziarie.

In ordine ai bilanci è stato richiesto se il parere della Commissione di finanza debba essere dato preventivamente o successivamente, cioè prima o dopo l'esame da parte della Commissione competente.

Venne chiarito che la Commissione nell'esaminare il bilancio « deve farsi un criterio sulla opportunità specifica di quella determinata spesa e deliberare. Se questa importa un onere, lo comunica alla Commissione di finanza e tesoro, che fa le sue osservazioni. Ma in via principale la questione è portata dalle Commissioni specializzate ».

Le petizioni e i decreti registrati con riserva sono pure inviati alle singole Commissioni secondo il criterio di competenze.

Qualora la Camera dichiari « urgente » un disegno o una proposta di legge, può fissare un termine per la presentazione della relazione.

Se una Commissione ritenga che un argomento deferito al suo esame sia di competenza di un'altra Commissione, può domandare alla Camera se sia rinviato all'esame della Commissione competente.

Se una commissione su di un argomento di sua competenza ritenga utile sentire il parere di un'altra Commissione può provocarlo prima di deliberare sul merito. Sull'accordo di entrambe due commissioni possono deliberare in comune (1).

(1) Così dovrà necessariamente avvenire per alcuni bilanci, per es. per quello nel Ministero dell'industria e comm. da cui dipende la marina mercantile (Comm. 6 5) per quello del M. delle finanze, da cui dipendono le dogane (Comm. 3 e 5); ecc.

Le commissioni possono quindi rivendicare la propria competenza domandare il parere ad un'altra oppure lavorare insieme.

La collaborazione è limitata a due sole commissioni e nel caso dovesse sorgere conflitto tra la competenza di esso, il Presidente della Camera sottopose la questione all'Assemblea, la quale, decide, uditi i presidenti delle due Commissioni e non più di quattro deputati.

14. Procedura interna.

Le Commissioni, dopo aver preceduto alla propria costituzione, sono rappresentate dal presidente.

Le funzioni dei presidenti sono di convocare le Commissioni, di mantenere l'ordine e di dirigere le discussioni e le deliberazioni.

Nessun regolamento stabiliva norme per la discussione nelle Commissioni, per non togliere alle riunioni quel carattere confidenziale, che era ed è la ragione della loro esistenza.

Per disciplinare in modo uniforme, i lavori di dette Commissioni permanenti è probabile ora si addivenga a fissare disposizioni al riguardo.

I presidenti delle commissioni possono prendere parte alle discussioni, indipendentemente dalla carica che rivestono, perchè essi hanno anteriormente ricevuto un mandato dai loro uffici: l'opinione di un ufficio non sarebbe più rappresentata e difesa nella commissione, se il diritto di discutere fosse precluso al presidente.

In assenza dei presidenti, se vi è urgenza, le commissioni possono essere convocate dai vice presidenti ed in mancanza di questi, dai segretari.

Se il posto del presidente della Commissione è vacante, alla più prossima adunanza il primo dei vice presidenti ne pone la nomina all'ordine del giorno. Per colmare nei commissari i posti lasciati vacanti, il Presidente della Camera, riconvoca gli uffici, senza indugio, perchè procedano, come abbiamo detto, (v. al n. 5), entro quattro giorni, alla sostituzione di quei commissari, già da essi eletti, che venissero per qualsiasi ragione a mancare.

Le commissioni ricevono, a cura della Presidenza della Camera tutti i documenti relativi ai progetti che esse devono esaminare. Questi documenti ed i verbali delle commissioni restano depositati negli archivi della Camera, dopo il voto sui progetti e sulle proposte di legge che li concernono.

L'Autore di una proposta di legge ha il diritto d'assistere alle sedute della commissione senza voce deliberativa. Se vi sono parecchi

autori, questi designano uno tra loro che li rappresenterà presso la commissione.

Progetti e proposte di legge. — I disegni, le proposte di legge, i bilanci, sono sottoposte all'esame delle commissioni permanenti. Questo esame consiste in una breve discussione generale sull'argomento; dopo di essa la commissione elegge, a maggioranza assoluta, il relatore.

Le commissioni possono richiedere, ai competenti ministeri, informazioni, notizie, documenti e fare quesiti, a mezzo della Presidenza della Camera.

Nulla si oppone a che le commissioni scambino coi ministri competenti i punti di vista per la preparazione di un progetto in corso di esame; ma le comunicazioni ufficiali col Governo non possono aver luogo che a mezzo della Presidenza della Camera, perchè le commissioni sono organi del Parlamento investite di un mandato dall'assemblea.

Le Commissioni hanno pure facoltà di riunire in un testò solo quei progetti che hanno lo stesso oggetto e di nominare, per i disegni di legge di speciale importanza, più di un relatore.

Domande di autorizzazione a procedere. — Le domande di autorizzazione a procedere contro deputati sono inviate alla 7^a commissione. (Legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazione a procedere) la quale deve riferire entro quindici giorni, oppure entro trenta, se vi sia stata richiesta di documenti dalla data in cui le è pervenuta la domanda. Trascorso questo termine, il presidente annunzia alla Camera che la domanda sarà iscritta cinque giorni dopo all'ordine del giorno con precedenza assoluta su qualsiasi altro argomento dopo le interrogazioni.

Decreti registrati con riserva. — Gli elenchi dei decreti registrati con riserva sono trasmessi dalla Corte dei Conti quindicinalmente al Presidente della Camera, la quale ne dà annunzio in seduta pubblica. La Camera assegna i decreti alle Commissioni secondo il criterio di competenza. Le Commissioni debbono riferire entro un mese dalla comunicazione fatta dalla Corte dei Conti alla Camera.

Petizioni. — Le petizioni annunziate alla Camera vengono inviate alle Commissioni anche secondo il criterio di competenza. Su quelle che non abbiano attinenza a disegni di legge le commissioni debbono riferire ogni quindici giorni, generalmente nella seduta di lunedì.

Relazioni. — Il relatore tenendo presente le osservazioni fatte dalla commissione, redige la relazione, che viene distribuita alla com-

missione stessa un giorno prima della seduta, in cui questa deve discuterla ed approvarla.

Le relazioni sui bilanci preventivi devono essere presentate entro il mese di febbraio. Quando qualche commissione non abbia riferito entro quel termine, la discussione si aprirà sul disegno di legge presentato dal Governo.

Emendamenti. — Ciascun deputato può trasmettere alle commissioni mandamenti ed articoli aggiuntivi ai progetti di legge e chiedere o essere richiesto di venire ad illustrare le sue proposte davanti ad esse. Le commissioni ne danno notizia alla Camera nelle loro relazioni.

15. L'osservatorio finanziario.

La commissione finanze e tesoro è incaricata di esaminare i progetti implicanti entrate e spese. Questa commissione ha una grande importanza, giacchè essa, per le speciali attribuzioni, assume il carattere di un *osservatorio finanziario*, presso il quale dovrà tenersi presente la reale situazione complessiva del bilancio dello Stato, in qualsiasi momento, per seguire con ampiezza di indagini e con mezzi adeguati, tutto lo sviluppo delle pubbliche entrate e gl'impegno delle pubbliche spese.

Vero è che gli stati di previsione della spesa dei diversi ministeri sono assegnati alle commissioni, secondo il criterio di competenza, e però i disegni e le proposte di legge implicanti entrate e spese, e quindi i bilanci, le note di variazioni, gli storni ecc., saranno comunicati dalle commissioni competenti alla commissione « finanze e tesoro », per il suo eventuale parere circa le conseguenze finanziarie.

Si è voluto così tassativamente disporre che la commissione « finanze e tesoro » abbia comunicazione dei progetti implicanti entrate e spese, perchè diversamente se i relatori dei singoli progetti non volessero allontanarsi dalle deliberazioni delle Commissioni, e prendessero la difesa degli interessi svolti nel progetto medesimo, senza preoccuparsi di quanto era stato deciso per interessi similari o di maggiore importanza svolti in altri progetti, ciò avrebbe provocato il più grande disordine nelle deliberazioni finanziarie.

Perciò quando le decisioni di una Commissione sono favorevoli ad un progetto che implica spesa, la Commissione stessa è tenuta a comunicarle alla commissione finanze e tesoro la quale deve esprimere il suo avviso.

Le nuove disposizioni non fissano un termine per dare tale pa-

rere: parere che potrà anche essere eventualmente allegato anche alla relazione.

In casi urgenti deliberati dall'assemblea, quando la commissione « finanze e tesoro » non abbia dato tempestivamente il suo parere, e la Camera decida che sia messa all'ordine del giorno la relazione della Commissione senza aspettare altro tempo; tale parere allora può essere dato oralmente, durante la discussione, da un membro della Commissione specialmente designato.

16. Autoconvocazione della Camera e delle Commissioni.

L'aggiornamento è una disposizione interna con la quale si stabilisce di prendere le vacanze per dar tempo alle commissioni di preparare il lavoro alle sedute pubbliche, per attendere che un nuovo gabinetto possa costituirsi, per rendere onore ecc. Incomincia ed ha termine secondo le deliberazioni libere dell'assemblea.

Nel decidere l'aggiornamento la Camera, se crede che vi sieno ragioni politiche che consiglino di fissare una data per la ripresa dei lavori parlamentari, delibera di riconvocarsi a data fissa: se, invece, non vede queste ragioni particolari, rimette al Presidente dell'Assemblea il giudizio di fissare, d'accordo col Governo, la data per la ripresa dei lavori.

Ora è stato ritenuto opportuno dare alla Camera, nel periodo in cui non siede, la possibilità di convocarsi per speciali eccezionali circostanze improvvisate richieste dalla situazione politica o da altre circostanze, valendosi così della facoltà di autoconvocazione durante i periodi di aggiornamento (1).

(1) In *Francia* il Presidente della Repubblica deve convocare le Camere in sessione straordinaria quando ne sia fatta domanda, nell'intervallo delle sessioni, *dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di esse*. I deputati ed i senatori rivolgono la domanda ai rispettivi Presidenti, anche con lettere separate: ciascun Presidente se c'è la maggioranza necessaria, inoltra la richiesta al Presidente della Repubblica, il quale deve convocare le Camere, appena è in possesso delle richieste dei due Presidenti.

La sessione ordinaria invece si apre di pieno diritto il secondo martedì di gennaio senza decreto di convocazione, bensì con lettere di invito dei Presidenti delle due Assemblee.

In *Germania* l'art. 24 della REICHsverfassung del 31 luglio 1919 stabilisce che il Parlamento è convocato ogni anno per il primo mercoledì di novembre nella sede del Governo. Il Presidente del REICHstag deve convocarlo prima, qualora il Presidente dell'Impero o *almeno un terzo dei membri del Parlamento lo richieda*.

In *Isvezia* i due consigli (Nazionale e degli Stati) sono convocati straordi-

Questa facoltà si può far valere tanto se la Camera si sia rinviata con la convocazione a data fissa quanto se la Camera si sia

nariamente dal Consiglio federale su domanda *del quarto dei membri del Consiglio Nazionale o su quella di cinque Cantoni*.

Nei *Paesi Bassi* il Presidente della prima Camera degli Stati Generali, convoca la Camera tutte le volte che, lo giudichi necessario o che gliene sia stata rivolta domanda motivata *da cinque dei suoi membri*. Il Presidente della seconda Camera degli Stati Generali convoca la Camera ogni volta che lo giudichi necessario o che ne sia stata rivolta domanda motivata per iscritto *da dieci dei suoi membri*.

Negli Stati Uniti l'art. 2 Sez. IV della Costituzione stabilisce che il Congresso si riunisce almeno una volta all'anno, per il primo lunedì di dicembre, salvo che con legge speciale il Congresso non fissi altro giorno. Si ritiene che il Governo dei diversi Stati possa convocare le Camere straordinariamente ogni qualvolta lo ritenga necessario e che in caso d'inazione del Governo, *le Camere possano riunirsi di loro iniziativa* (CARLIER - La République Americaine: Etas Units, vol. III, p. 198).

In *Italia* non vi erano norme per esercitare il diritto di autoconvocazione.

Il 23 settembre 1904 i deputati Bassetti ed Andrea Costa, conformemente al mandato ricevuto nell'adunanza 21 settembre dall'Estrema Sinistra Parlamentare, trasmisero al Presidente della Camera un ordine del giorno contro le repressioni praticate dal Ministero col quale si chiedeva, durante l'aggiornamento, la immediata convocazione della Camera, « a nome dell'Estrema Sinistra e dei supremi interessi del paese ». Il Presidente Biancheri, nel dare atto agli on. Bassetti e Costa della comunicatagli deliberazione, convocò prontamente il Consiglio di Presidenza perchè deliberasse al riguardo. Il Consiglio di Presidenza, nella sua adunanza del 1° ottobre 1904 deliberò non essere competente al riguardo, e, come semplice parere, ritenne non esservi ragione di convocazione anticipata della Camera.

Il 29 settembre 1911 i deputati Turati, Treves ed altri, in nome del gruppo socialista, chiesero la convocazione della Camera, in vista della gravità della situazione per gli avvenimenti della Tripolitania. L'on. Marcora, confermò essere solo il Presidente rappresentante della maggioranza dell'Assemblea che provvedeva, per costante consuetudine, alla riconvocazione, d'accordo col Presidente del Consiglio e col Presidente del Senato. Aggiungeva però che egli, non ritenendo opportuna la ripresa dei dibattiti parlamentari, avrebbe comunicato il voto al Presidente del Consiglio, perchè questi, ove lo credesse, ne interessasse a sua volta il Presidente del Senato e si sarebbe astenuto da qualsiasi apprezzamento o da accenno personale d'appoggio, in omaggio ai doveri di assoluta obbiettività impostigli dalla sua carica. La Camera non venne riconvocata.

Il 13 settembre 1920, il Gruppo Parlamentare Socialista chiese al Presidente la immediata convocazione della Camera, per esaminare la situazione creata dalla agitazione dei metallurgici. Il Presidente De Nicola rispose che l'anticipata convocazione della Camera poteva essere disposta su richiesta o del Governo o della metà più uno dei deputati in carica; e che in caso gli fosse pervenuta o l'una o l'altra richiesta, egli avrebbe provveduto per la convocazione.

Negli altri Stati vigono le seguenti norme:

In *Inghilterra* il Parlamento è sempre convocato dal Re, mediante un writ o lettera regia, spedita dalla Cancelleria su parere del Consiglio privato (Act. 7,8 Guill, III, C. 25).

aggiornata a domicilio, giacchè il diritto di autoconvocazione è la conseguenza della constatazione di nuovi o gravi fatti sopraggiunti per i quali si ritiene utile avere di convocare subito l'assemblea.

Però, allo scopo di evitare che le minoranze possano promuovere convocazioni, che una più serena valutazione degli avvenimenti può dimostrare inutili, è stato stabilito che, quando, durante gli aggiornamenti, cinque commissioni permanenti deliberino, la maggioranza assoluta dei deputati rispettivamente iscritti, che la Camera sia convocata per discutere determinati argomenti, oppure quando la metà più uno dei deputati in carica ne facciano analoga richiesta il Presidente provvede che la Camera sia riaperta non oltre il quindicesimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, incluso, in detto termine, il periodo di cinque giorni liberi tra l'invio dell'ordine del giorno per la convocazione ed il giorno dell'apertura.

Una condizione essenziale perchè le commissioni permanenti deliberino la riconvocazione della Camera è quella per la quale esse possono decidere durante gli aggiornamenti quando un quinto dei componenti di ciascuna delle commissioni stesse ne domandi al rispettivo presidente la convocazione.

Allora il presidente della Commissione deve provvedere che essa sia adunata entro il decimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, comunicando ai singoli commissari l'ordine del giorno, in guisa che tra l'avviso di convocazione ed il giorno della riunione decorrono almeno cinque giorni liberi.

Le commissioni permanenti possono essere convocate durante gli aggiornamenti, secondo le norme ora dette, per discutere determi-

In *Ispagna* le CORTES si radunano tutti gli anni e sono convocate dal Re. Allorchè la Corona è vacante o quando il Re è nell'impossibilità di funzionare, le Cortes sono convocate straordinariamente.

In *Isvezia* il RIKSDAG deve riunirsi senza convocazione il 15 gennaio di ciascun anno in sessione ordinaria o l'indomani se tale data è festiva. Tuttavia il Re può convocarlo in sessione straordinaria quando lo ritenga necessario.

In *Norvegia* lo STORTING si riunisce il primo giorno non festivo del mese di febbraio in sessione ordinaria. Il Re può convocarlo quando crede in sessione straordinaria.

Nel *Belgio* la sessione ordinaria si apre di pieno diritto il secondo martedì di novembre. Il Re può convocare straordinariamente il Parlamento quando le crede opportuno.

In *Danimarca* il RIGSDAG si riunisce in sessione ordinaria il primo lunedì di ottobre se il Re non fissa un termine più prossimo di convocazione.

nati argomenti, e ciò perchè, come abbiamo già detto, che sono oltrechè organi di elaborazione istruttoria dei lavori della Camera, organi di controllo sull'opera del governo.

*
* *

Le disposizioni transitorie stabiliscono che le Commissioni esistenti continueranno a funzionare fino a quando non saranno nominate le commissioni permanenti.

Le disposizioni stesse davano poi termini abbreviati per le dichiarazioni di gruppo da parte dei deputati, per la convocazione degli uffici e per la nomina dei delegati della comm. per i rapporti con l'estero e le Colonie; commissione che si è costituita il 7 agosto 1920.

Con la data del 30 novembre 1920 però tutte le altre Commissioni dovranno essere costituite e dovrà procedersi a distribuire tra esse, secondo il criterio di competenza, di tutti gli affari pendenti salvo di quelle in istato di relazione.
