

CAMERA DEI DEPUTATI

Avv. ROMOLO ASTRALDI

VICE SEGRETARIO GENERALE

**LE NORME REGOLAMENTARI
DEL PARLAMENTO ITALIANO**

**STORIA, ESPOSIZIONE SISTEMATICA
E CONFRONTI CON REGOLAMENTI STRANIERI**



TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ROMA MCMXXXII - X

CAMERA DEI DEPUTATI

37A - 3 - 16 / 2



CAMERA DEI DEPUTATI

Avv. ROMOLO ASTRALDI

VICE SEGRETARIO GENERALE

**LE NORME REGOLAMENTARI
DEL PARLAMENTO ITALIANO**

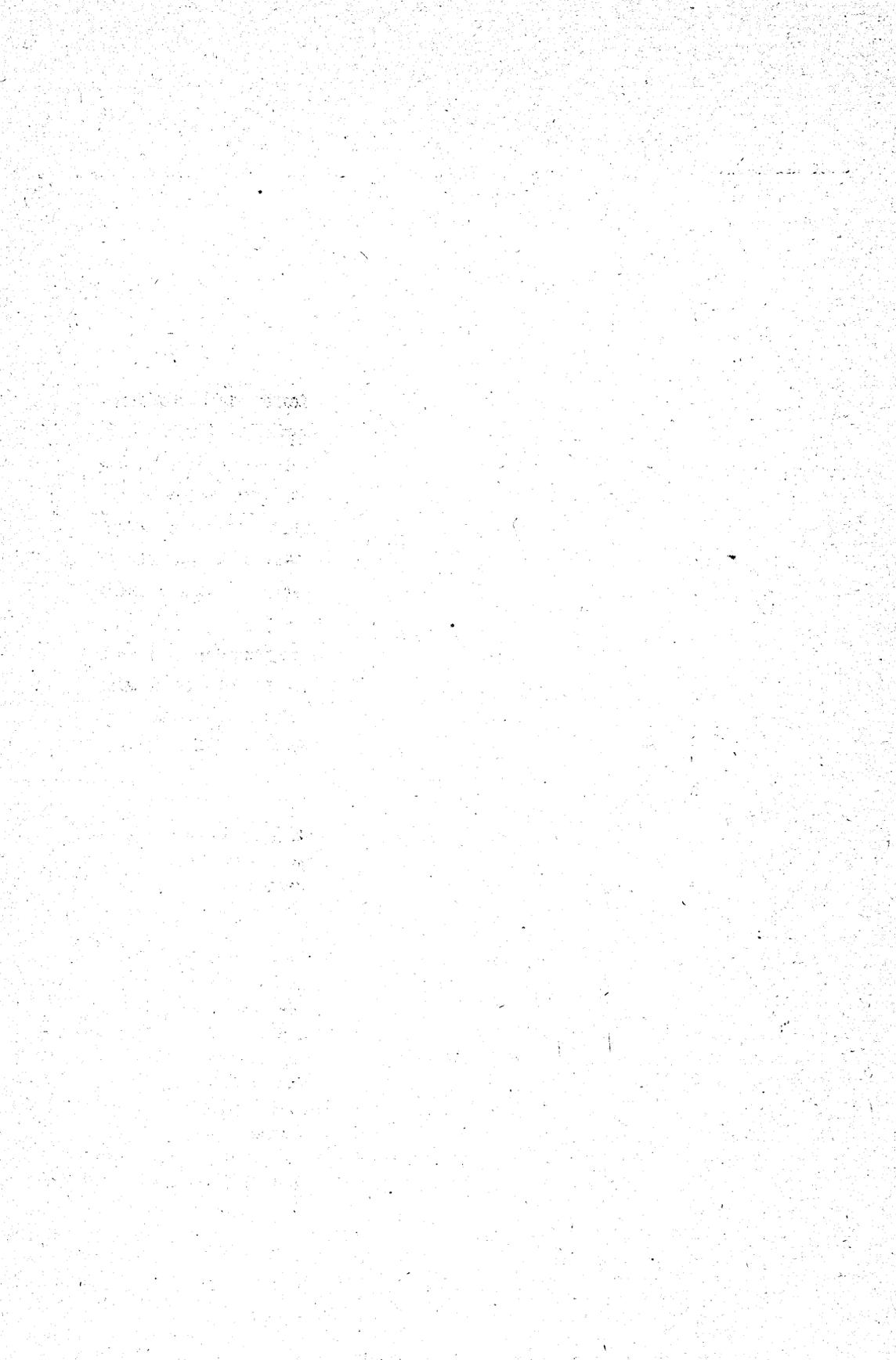
**STORIA, ESPOSIZIONE SISTEMATICA
E CONFRONTI CON REGOLAMENTI STRANIERI**



TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ROMA MCMXXXII - X





PREFAZIONE

L'iniziativa presa nel 1930 dal Presidente della Camera dei Deputati, S. E. Giuriati, di fare omaggio ai Parlamenti stranieri del Regolamento aggiornato della nostra Assemblea per riceverne in cambio il loro, ha fornito, con la raccolta quasi completa dei testi, un materiale interessante e veramente prezioso, perchè sino ad oggi non esiste, nè in Italia nè all'estero, una pubblicazione che riunisca i Regolamenti attualmente vigenti delle Camere legislative (1).

Il *Bollettino Parlamentare*, edito dalle Segreterie dei due rami del Parlamento, ha a mano a mano provveduto alla pubblicazione dei Regolamenti così raccolti, dopo averne curato la traduzione (2). Era però conveniente che questo

(1) Vi è una pregevole raccolta di Regolamenti delle Assemblee legislative a cura di MOREAU e DELPECH (Paris, ediz. Laval), ma l'ultima edizione, del 1906, è ormai superata perchè molti Regolamenti sono stati modificati. Inoltre essa non contiene i Regolamenti delle Assemblee parlamentari di Stati formatisi dopo la guerra.

(2) La pubblicazione ha avuto inizio col numero 2 del 1930. Sono stati già pubblicati i Regolamenti del Reichstag germanico, del Nationalrat austriaco, della Camera dei Deputati greca, della 1^a e 2^a Camera del Riksdag svedese, del Senato e della Camera dei Deputati belga, dell'Assemblea Nazionale bulgara, del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati della Svizzera, della Camera dei Deputati della Repubblica Argentina, del Senato e della Camera dei Deputati francese, della Camera dei Comuni e della Camera dei Lords d'Inghilterra. Nel primo numero del 1932 del *Bollettino Parlamentare* troveranno posto i regolamenti della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America, della Camera dei Deputati Cecoslovacca e della Dieta Polacca.

materiale fosse non soltanto tradotto, ma anche preso in esame e soprattutto messo a confronto con le norme del Parlamento italiano. È sorta così l'idea di offrire ai membri delle nostre Assemblee legislative e in genere agli studiosi di diritto parlamentare, una esposizione sistematica delle norme dei Regolamenti del Parlamento italiano comparate con le disposizioni vigenti nei Parlamenti stranieri.

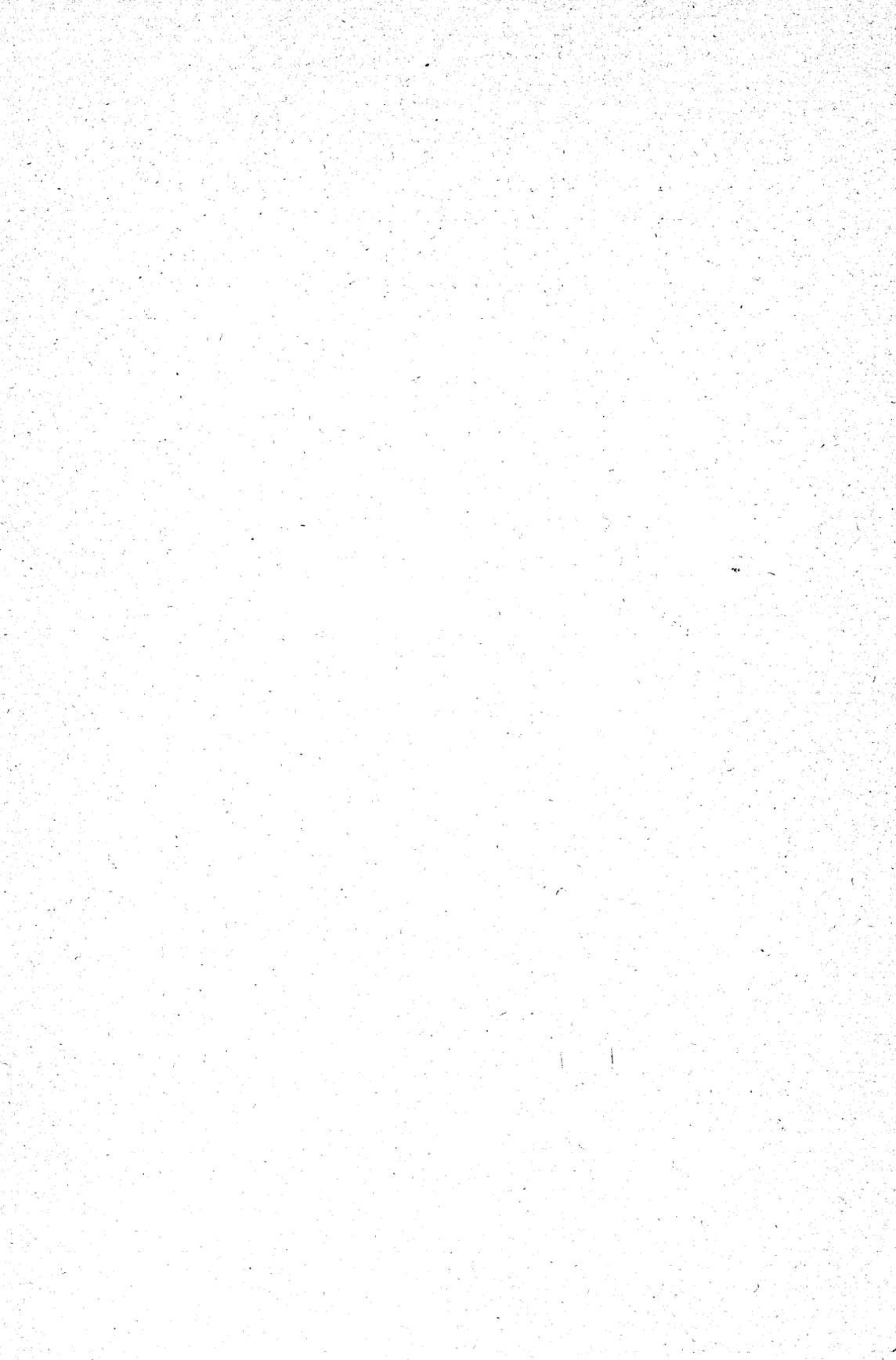
La monografia, che oggi si pubblica come primo saggio di una serie di studi di diritto parlamentare a cura di funzionari della Camera dei Deputati, ha appunto questo scopo. Essa è divisa in due parti: la prima contiene in rapida sintesi le vicende storiche del Regolamento del Parlamento italiano dal 1848 ai nostri giorni e sfiora, di necessità, i più salienti avvenimenti politici della Nazione; la seconda comprende la esposizione sistematica delle norme regolamentari italiane e il confronto con quelle di Regolamenti stranieri. La comparazione non si estende a tutti i Parlamenti del mondo: non lo avrebbe permesso non solo la necessità di limitarsi al materiale che è stato possibile raccogliere, ma anche l'opportunità di non appesantire il volume con richiami di Regolamenti stranieri, privi di proprie peculiarità. Il confronto comprende però un notevole numero di Assemblee e obbedisce al criterio organico di non trascurare nessuno dei Regolamenti che possono rappresentare un sistema. Sono stati così presi in esame i Regolamenti parlamentari dell'Inghilterra, della Francia, del Belgio e della Svizzera; della Germania e dell'Austria; della Svezia, della Bulgaria, della Grecia, della Polonia, della Cecoslovacchia e, per il continente americano, degli Stati Uniti d'America e della Repubblica Argentina.

L'opera non è certo perfetta e non poche mende potrà presentare derivanti dalla difficoltà di ridurre in breve spazio una materia assai vasta e di penetrare nello spirito di norme che talvolta si staccano totalmente dal sistema

regolamentare del Parlamento italiano. Ma non è certo mancata la buona volontà di corrispondere alla direttiva data da S. E. il Presidente Giuriati per questo studio del tutto nuovo nel campo del diritto parlamentare: quella di mettere in luce le differenze più notevoli dei vari sistemi di Regolamenti delle Assemblee legislative.

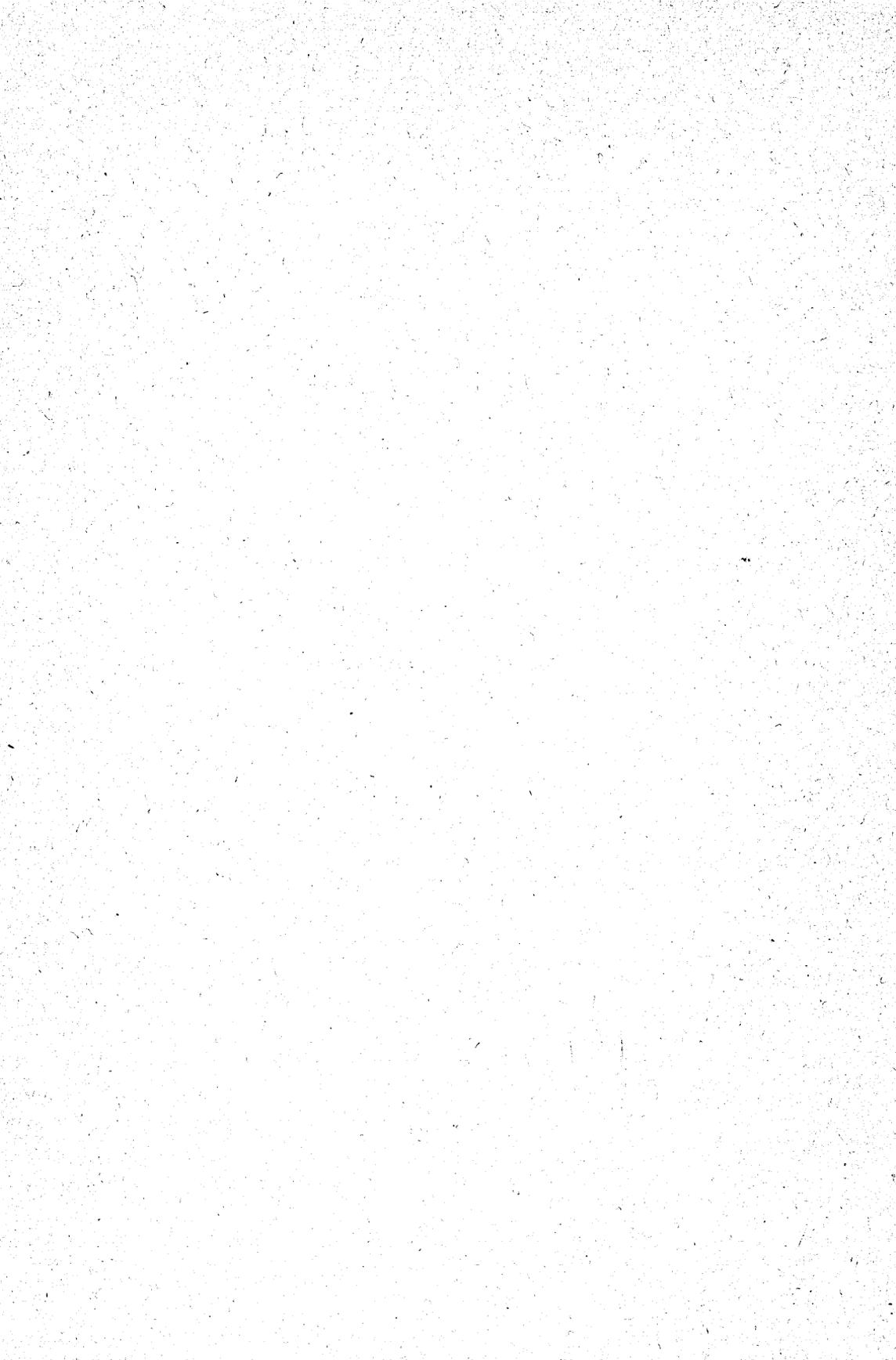
Roma, marzo 1932-X.

R. A.



PARTE PRIMA

**I REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO
ITALIANO DALLE ORIGINI AD OGGI**



PARTE PRIMA

I REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO ITALIANO DALLE ORIGINI AD OGGI

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) Il regolamento provvisorio del 1848 — 2°) Sue origini — 3°) Principi informatori — 4°) Proposta Balbo del 1850 per lo studio di un nuovo regolamento e progetto relativo — 5°) Mancata discussione e decadenza del progetto — 6°) Proposta Pescatore del 1856 per una riforma organica e relazione Torelli — 7°) Sua decadenza per la chiusura della Sessione e ripresa nella Sessione successiva. Nuova relazione Torelli del 1857 — 8°) Chiusura della V Legislatura e mancata discussione della riforma. Nomina, nella VI Legislatura di una Commissione per lo studio di un nuovo regolamento e progetto Bon-Compagni del 1863 — 9°) Approvazione della proposta Sella di adottarlo in via provvisoria — 10°) Carattere del nuovo regolamento — 11°) Esposizione delle sue norme fondamentali — 12°) Modificazioni del 1864 — 13°) La Commissione di riforma nominata nella IX Legislatura — 14°) Nuovo progetto di regolamento del 1868, relatore Bon-Compagni. Sua approvazione in via provvisoria — 15°) Esposizione del nuovo regolamento e suoi caratteri distintivi dal precedente. Abolizione del sistema degli Uffici — 16°) Proposte del 1869-70 per il ritorno al sistema degli Uffici — 17°) Loro mancata discussione nella X Legislatura — 18°) La XI Legislatura con Roma, capitale d'Italia. Nuova proposta per il ritorno al sistema degli Uffici, decaduta con la chiusura della 1ª Sessione — 19°) La 2ª Sessione della XI Legislatura: nomina di una Commissione di riforma e relazione Casalini del 1872 — 20°) Mancata discussione della relazione Casalini. Proposta Macchi del 1873 per il ritorno al sistema degli Uffici e sua approvazione — 21°) Ripresentazione del progetto Casalini nella 3ª Sessione della XI Legislatura e mancata sua discussione — 22°) XII Legislatura. Nuova Commissione di riforma e relazione Crispi del 1875: mancata sua discussione — 23°) XIII Legislatura: nuova Commissione e relazione Lazzaro del 1876 — 24°) Sua discussione nel febbraio 1877 e

rinvio alla Commissione per modificarla sulla base del mantenimento degli Uffici. Nomina di una nuova Commissione - 25°) Relazione Corbetta del 1877 - 26°) Chiusura della Sessione e mancata discussione della relazione anche nelle altre due Sessioni della XIII Legislatura - 27°) Ripercussioni della nuova situazione politica creata con l'avvento della sinistra al potere e con la riforma del sistema elettorale sulla base dello scrutinio di lista. Riproduzione della relazione Corbetta nel 1880. Inizio della discussione nel 1881. Rinvio e decadenza per la chiusura della XIV Legislatura - 28°) XV Legislatura: abbandono del sistema di un rifacimento *ex novo* del regolamento e riforme di singole disposizioni - 29°) Modificazioni nella XVI Legislatura. Costituzione di una Commissione permanente del regolamento - 30°) Riforme proposte dalla Commissione permanente durante la Legislatura XVI nel 1887 e 1888 - 31°) Carattere delle modificazioni approvate e nuovo testo del 1888 - 32°) Nuovo coordinamento del 1891, per la parte relativa alle interrogazioni, interpellanze e mozioni - 33°) Gli avvenimenti politici del 1898-99. L'ostruzionismo sui provvedimenti politici e le proposte di riforma al regolamento. Inizio della discussione; continuazione dell'ostruzionismo. Proroga e chiusura della 2ª Sessione della XX Legislatura - 34°) 3ª Sessione della XX Legislatura: ripresa dell'ostruzionismo sui provvedimenti politici. Proposte di riforme al regolamento. Approvazione, senza discussione, delle riforme e avvenimenti che ne conseguirono. Chiusura nel 1900 della XX Legislatura - 35°) Esposizione delle riforme che erano state approvate senza discussione - 36°) XXI Legislatura: proposta del Presidente della Camera, Villa, per la nomina di una Commissione incaricata di compilare un nuovo regolamento. Presentazione e approvazione del regolamento del 1900 - 37°) Esposizione di detto regolamento - 38°) Modificazioni a singole disposizioni nella Legislatura XXI - 39°) Modificazioni nella Legislatura XXII - 40°) Modificazioni nella Legislatura XXIII - 41°) Legislatura XXIV. Nuovo progetto di regolamento e sua mancata discussione - 42°) Modificazioni del 1920: abolizione degli Uffici e istituzione di Commissioni permanenti - 43°) Modificazioni alle norme regolatrici delle Commissioni permanenti nella XXVI Legislatura - 44°) Il Regime fascista. La proposta di abolizione delle Commissioni. Sospensione della discussione - 45°) La riforma elettorale; le conseguenti modificazioni al regolamento nella XXVII Legislatura; loro approvazione e nuovo testo unico del 1925 - 46°) Modificazioni successive - 47°) La nuova legge elettorale e le elezioni plebiscitarie del 24 marzo 1929 - 48°) Revisione del Regolamento in seguito al carattere totalitario della Camera. Nuovo testo unico 1° maggio 1929 e successive singole modificazioni del 1929 e del 1930.

B) *Senato del Regno*: 49°) Regolamento provvisorio del 1848. Commissione di revisione e nuovo testo unico di regolamento approvato nel 1850 - 50°) Esposizione delle norme fondamentali del regolamento del 1850 - 51°) Nuovo testo compilato dalla Commissione di revisione del 1860 ed approvato nel 1861 - 52°) Carattere della riforma. Nuova revisione del 1868 - 53°) Proposte contenute nella riforma del 1868 relative alla discussione preliminare delle leggi - 54°) Deliberazione della sospensiva delle proposte stesse. Modificazioni del 1872 e del 1874 a singole disposizioni - 55°) Proposte di modificazioni presentate nella XIII Legislatura. Relazione Manfrin del 1880 (XIV Legislatura) - 56°) Nuova relazione Manfrin del 1883 e sua approvazione - 57°) Le modificazioni approvate - 58°) La Commissione di riforma della XX Legislatura e la relazione Schupfer del 1900 - 59°) Esposizione delle riforme approvate dal Senato il 22 febbraio 1900 - 60°) Costituzione nel 1906 di una Commissione permanente per il regolamento interno e proposte di riforma del 1910 - 61°) L'avvento del Fascismo al potere e la necessità di un nuovo regolamento. L'approvazione del nuovo testo 12 dicembre 1929, oggi vigente.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — L'8 maggio 1848, dopo soli tre mesi dalla proclamazione dello Statuto, compiute le elezioni, era aperta in Torino la prima Sessione del Parlamento Nazionale. Lo stesso giorno la Camera dei Deputati teneva la sua prima seduta. Per disciplinarne le adunanze, il Governo - presieduto da Cesare Balbo - aveva compilato un regolamento. Primo atto del Presidente provvisorio fu di invitare la Camera ad esaminarlo e a deliberare se credesse di adottarlo provvisoriamente (1). Il deputato Santa Rosa propose di approvarlo senza discussione rimandando a miglior tempo, dopo un primo esperimento, la nomina di una Commissione speciale per farne un

(1) Una delle prerogative essenziali di ogni Assemblea politica è quella di fare il proprio regolamento. Lo Statuto italiano, dettando una disposizione che trovasi in tutte le Costituzioni, stabilisce all'articolo 61 che « così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo di un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni ».

accurato esame e suggerire, in base alla pratica e allo studio, le eventuali modificazioni ed aggiunte. La proposta del deputato Santa Rosa fu approvata (1).

2. — Il regolamento provvisorio era stato modellato su quello francese in vigore prima della rivoluzione del 1848, perchè la ristrettezza del tempo non aveva consentito uno studio adeguato, soprattutto sul punto fondamentale del metodo di esame delle leggi. Ciò spiega perchè proposte per una riforma fossero ben presto presentate. Tuttavia il regolamento provvisorio resistette per quindici anni, fino al 1863, ad una modificazione organica. Ne indichiamo le disposizioni fondamentali, tanto più che esse formano, ancor oggi, il nucleo centrale delle disposizioni regolamentari vigenti, sebbene sia trascorso quasi un secolo dalla costituzione del Parlamento.

3. — Il Regolamento del 1848 era diviso in undici capi:

- 1º) Dell'Ufficio provvisorio e della verifica dei poteri.
- 2º) Dell'Ufficio definitivo.
- 3º) Delle sedute della Camera.
- 4º) Delle proposizioni.
- 5º) Degli Uffici e delle Commissioni.
- 6º) Delle deputazioni e degli indirizzi.
- 7º) Dei processi verbali, dell'Estensore e dei Questori.
- 8º) Della Biblioteca, degli Archivi e del bibliotecario-archivista della Camera.
- 9º) Dei messaggeri, uscieri ed altri impiegati della Camera.
- 10º) Dei congedi.
- 11º) Della polizia della Camera e delle tribune.

Esso si ispirava ai seguenti criteri fondamentali:

- a) Doveva procedersi all'inizio della seduta all'appello nominale per verificare se la Camera fosse in numero per deliberare (2).

(1) Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino. I Legislatura. Discussioni. Vol. I. Tornata 8 maggio 1848.*

(2) In pratica l'appello nominale era fatto solo quando si presumeva che la Camera non fosse in numero. Il nome degli assenti veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Ma non vi sono esempi, salva specifica richiesta di verifica, di sospensione di seduta: essa continuava su

b) La verifica dei poteri era eseguita dalla Camera divisa in sette Uffici rinnovabili ogni mese a mezzo di estrazione a sorte.

c) Gli Uffici esaminavano i disegni di legge e gli emendamenti di loro competenza e nominavano un relatore. Nominati, anche soltanto da due terzi degli Uffici, i relatori, questi si riunivano in Ufficio centrale e, terminata la discussione, designavano un relatore con l'incarico di fare alla Camera un rapporto, che era stampato e distribuito almeno 24 ore prima della discussione in seduta pubblica.

d) Vi erano due Commissioni permanenti nominate a scrutinio segreto dalla Camera, composte di sette o più membri: una Commissione di finanza e di contabilità e una Commissione di agricoltura, industria e commercio. Vi era anche una Commissione delle petizioni formata da sette membri nominati ogni mese, ciascuno da ogni Ufficio: essa riferiva settimanalmente alla Camera sulle petizioni pervenute.

e) La discussione delle proposte era generale e particolare; quest'ultima verteva sugli articoli; ogni deputato aveva il diritto di presentare emendamenti; questi però per essere messi ai voti dovevano essere appoggiati da cinque deputati.

f) La facoltà di parlare era accordata secondo l'ordine di iscrizione alternativamente pro, sopra e contro le proposte in discussione; il deputato parlava in piedi dalla tribuna o dal suo stallo; non poteva partecipare più di due volte alla discussione sullo stesso argomento salvo per la posizione della questione, per fatto personale o per richiamo al regolamento.

g) Quando dieci deputati chiedevano la chiusura della discussione, il Presidente la metteva ai voti, ma ciascun deputato poteva ottenere di parlare pro o contro. Le votazioni in genere avvenivano per alzata e seduta, salvo per il voto finale sui disegni di legge e per la nomina di Commissioni, che avvenivano sempre a scrutinio segreto. Le deliberazioni erano prese a maggioranza assoluta.

h) Ogni deputato aveva il diritto di presentare proposte di legge: il Presidente le comunicava agli Uffici e qualora almeno due

materie non implicanti deliberazioni e si procedeva a votazioni, ad esempio per l'approvazione del verbale, nel corso della seduta, allorchè il numero si presumeva raggiunto.

ne avessero autorizzato la lettura, questa si faceva nella seduta successiva. Il proponente, nel giorno fissato dalla Camera, svolgeva la sua proposta e la Camera deliberava se dovesse essere presa in considerazione. In caso affermativo era rimandata agli Uffici e seguiva il corso normale dei disegni di legge.

4. — Sono note le turbinose vicende politiche e belliche degli anni 1848-49. Nello spazio di un anno e mezzo tre Legislature si succedettero irrequiete e dominate dagli avvenimenti fortunosi del piccolo Regno anelante alla conquista della unità italiana. La Camera, intenta a discutere più gravi argomenti, non si preoccupò troppo dello studio per una riforma organica del suo regolamento (1); fu solo nel gennaio 1850 che l'on. Balbo presentò una proposta per la nomina di una Commissione « allo scopo di studiare ed estendere il regolamento interno della Camera e farne rapporto ad essa ». La proposta fu letta nella tornata dell'8 gennaio 1850 e nella seduta stessa fu svolta e approvata, demandandosi al Presidente — l'on. Pirelli — la nomina della Commissione, che sotto la di lui Presidenza, fu composta dei deputati Balbo, Buffa, Bunico, Cavour, De Marchi, Torelli, L. Valerio (2). Fu nominato relatore il deputato Torelli il

(1) Furono tuttavia presentate proposte di riforma relative a disposizioni singole. Di esse una sola ebbe seguito e fu approvata: quella relativa all'acquisto e allo scambio di libri e giornali e alla nomina di una Commissione per la Biblioteca della Camera, presentata il 26 ottobre 1848 dai deputati Albini, Michelini e Cottin, svolta e presa in considerazione il 3 novembre 1848 e approvata il 23 dicembre successivo su relazione del deputato Brignone. La Commissione fu composta di sette deputati. (Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, Vol. III e IV. Discussioni. Tornata del 23 dicembre 1848). Nella III Legislatura furono presentate tre proposte di modificazione: una il 29 agosto 1849 dal deputato Pescatore per la creazione di una Commissione permanente di legislazione; un'altra il 31 agosto 1849 del deputato Michelini relativamente alla Biblioteca e agli archivi; una terza infine il 3 ottobre 1849 dal deputato Barbier per la pubblicazione nel Giornale Ufficiale dei nomi degli assenti alle riunioni degli Uffici. Nessuna delle proposte fu però discussa (Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, 2ª Sessione del 1849, Vol. II. Discussioni).

(2) Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, IV Legislatura. Discussioni, Vol. I, pagg. 139, 140, 147, 148 e 150. Nello svolgimento della proposta, il deputato Balbo, dopo aver ricordato che il regolamento in vigore, redatto

quale, nella tornata del 14 giugno 1850, presentò la relazione accompagnata da un progetto di nuovo regolamento (1).

Caposaldo della riforma era l'abolizione del sistema degli Uffici. La relazione ne enumerava ed illustrava i difetti: scarsa probabilità innanzitutto, per non dire impossibilità, che le proposte fossero discusse da competenti, quando a determinare la composizione degli Uffici concorrevano soltanto la sorte, cieca distributrice delle intelligenze, e quando, come nel caso del Parlamento Subalpino, si trattava di Assemblea poco numerosa - 204 membri -; mancanza, nella realtà pratica, di protezione delle minoranze; obbligo ai deputati di esprimere un giudizio, sia pure in via di massima, senza la possibilità di un maturo esame, inconveniente questo tanto più grave col sistema di rinnovazione mensile degli Uffici. La Commissione propose pertanto la loro abolizione e si dichiarò favorevole all'introduzione del sistema inglese della discussione preliminare affidata a Comitati nominati direttamente dalla Camera o su proposta del Presidente e completata col metodo delle tre letture.

I disegni di legge, dopo la prima lettura, sarebbero stati inviati ad una Commissione; ogni deputato, in questa occasione, avrebbe potuto parlare soltanto sul complesso della legge o sopra la fissazione del giorno della seconda lettura, la quale, salvi i casi, di urgenza non poteva avvenire se non con un intervallo di almeno otto giorni. Nel giorno fissato per la seconda discussione, previa lettura della relazione del Comitato, a meno che questa non fosse stata distribuita due giorni prima, si sarebbe aperta la discussione sul complesso della legge e poi sugli articoli, sui quali ogni deputato avrebbe potuto presentare e discutere emendamenti, purchè appoggiati da cinque membri.

in fretta dal primo Ministero costituzionale, aveva carattere provvisorio, rilevò che vi erano soltanto due metodi di regolamento: l'inglese, imitato in America e in Svizzera e il francese imitato da molti paesi. Poichè il metodo inglese, non essendo stampato, era conosciuto solo da pochi, mentre il francese era a tutti noto, nel primo momento era stato impossibile redigerne un altro che non imitasse il francese. Il regolamento provvisorio - così concluse l'on. Balbo - non aveva fatto cattiva prova, tanto che altri Parlamenti italiani, tra cui quelli di Napoli e Roma, l'avevano sì può dire ricopiato; ma ormai era tempo di studiare a fondo una materia così importante.

(1) *Atti Parlamentari*, IV Legislatura, Sessione 1849-50, n. 86.

Esaurito questo dibattito, la Camera avrebbe stabilito se dovesse procedere senz'altro alla votazione a scrutinio segreto della legge, oppure alla terza lettura, la quale sarebbe consistita nella lettura del testo risultante dopo gli emendamenti. Per la discussione degli articoli, la Camera, su proposta di cinque deputati, avrebbe potuto riunirsi in « Comitato Generale » con un *quorum* anche di 30 membri presenti e con facoltà ad ogni deputato di parlare indefinitamente (1).

Terminata la discussione, la Camera, previa relazione del Presidente del Comitato, avrebbe deliberato per alzata e seduta su ogni articolo emendato o meno senza aprire una nuova discussione. Per quanto riguarda la verifica dei poteri, il progetto l'affidava ad un Comitato composto dei primi undici deputati estratti a sorte, la cui nomina non contestata fosse stata riconosciuta regolare dall'Ufficio provvisorio di Presidenza. Altre modificazioni di minor conto erano nel progetto contenute: così era definito il fatto personale, si stabiliva che contro la chiusura della discussione generale non potessero parlare più di quattro oratori, due pro e due contro; venivano determinate le norme per l'accertamento della maggiore età dei presentatori di petizioni.

5. — Quantunque il sistema delle tre letture, vigente da secoli in Inghilterra, fosse già stato introdotto in America e in alcuni cantoni svizzeri e avesse il favore di cultori insigni delle discipline politiche (2), il progetto di riforma non giunse alla discussione della Ca-

(1) Il sistema del Comitato Generale non è inseparabile da quello delle tre letture; suo scopo è soltanto quello di non obbligare la Camera intera a partecipare alla discussione di articoli di leggi tecniche e speciali, ovvero d'interesse locale.

(2) Basti ricordare che Pellegrino Rossi nel 1849 dette al sistema il conforto della sua alta autorità proclamandolo mezzo efficace ed opportuno al buon andamento delle Assemblee politiche e che Stefano Dumont, pubblicando la *Tactique des Assemblées politiques délibérantes*, togliendola dai manoscritti di Geremia Bentham, aveva informato al sistema delle tre letture dal Bentham propugnato, il regolamento del Consiglio dei Duecento di Ginevra (Cfr. BRUNIALTI. *Biblioteca di Scienze politiche*, Vol. IV, Parte II).

mera. Decadde con la chiusura della Sessione avvenuta il 18 novembre 1850 e non fu ripreso nelle altre due Sessioni della stessa Legislatura chiuse il 20 novembre 1853 (1).

6. — Nella tornata del 24 maggio 1856 - 2ª Sessione della V Legislatura - il deputato Pescatore presentava una proposta di riforma

(1) Nella IV Legislatura, tornata del 2 marzo 1850, in occasione della discussione di una petizione, riconosciuta falsa, circa gli alloggi militari, il relatore deputato Cattaneo, a nome della Commissione, richiamò l'attenzione della Camera sulla opportunità di circondare di cautele il diritto di petizione e il deputato Pinelli propose la nomina di una Commissione di studio. La Camera deliberava di incaricare la Commissione del regolamento di suggerire i mezzi opportuni per combattere gli abusi nel diritto di petizione e il 16 marzo 1850 il deputato Torelli presentava la relazione nella quale erano stabilite cautele per l'accertamento della maggiore età dei petenti, riprodotte poi nel progetto di riforma organica, esposto nel testo, che lo stesso deputato Torelli presentò, quale relatore della Commissione, nel giugno successivo. (Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, già citati). Nella stessa legislatura il deputato Buffa presentò, il 23 aprile 1852, una proposta relativa agli emendamenti, a proposito ed esclusivamente per la discussione del progetto di legge sull'imposta personale e mobiliare. Affermò che gli emendamenti dovevano essere meditati e ben conosciuti da tutti i deputati e che questo scopo si sarebbe potuto raggiungere stabilendosi che, mentre per gli emendamenti presentati 24 ore prima della discussione era sufficiente l'appoggio di cinque membri, per quelli presentati durante la discussione occorresse l'appoggio di 15 membri. La proposta fu appoggiata dal Cavour, allora Ministro delle finanze, marina e agricoltura e commercio; ma ogni deliberazione fu rinviata al momento della discussione generale della legge sull'imposta personale e mobiliare. Nella tornata del 29 aprile 1852 la proposta fu nuovamente discussa e la Camera deliberò di trasmetterla agli Uffici per la nomina di una Commissione incaricata di riferire. Fu nominato relatore il deputato Mantelli, il quale nella tornata del 3 maggio, presentò la relazione che conchiudeva con la seguente proposta: « Gli emendamenti che non siano stati stampati e distribuiti alla Camera con le relative conclusioni della Commissione, prima della discussione di un progetto di legge, non potranno essere posti in votazione nella seduta stessa in cui verranno presentati, a meno che la Commissione non ne proponga l'immediata votazione e la Camera, appositamente interrogata, vi acconsenta ». Fu chiesta nella stessa tornata la immediata discussione ma la Camera non risultò in numero legale. La proposta non fu successivamente ripresa (Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, Sessione 1852. Discussioni, Vol. IV, tornate 23, 29 aprile e 3 maggio 1852).

organica del regolamento, appoggiata da altri 57 deputati; chiedendo che fosse nominata, per il suo esame, una Commissione di sette membri presieduta dal Presidente della Camera. Si accese una discussione sulla procedura da seguire. I deputati Sineo e Della Motta proposero che si seguisse la via normale degli Uffici; il Presidente del Consiglio Cavour — premessa la necessità e l'urgenza di riformare il regolamento — appoggiò la proposta Pescatore per la nomina di una Commissione da parte della Presidenza. La proposta fu approvata. La Commissione, presieduta dal Presidente della Camera Bon-Compagni, fu composta dei deputati Torelli, relatore, Depretis, Pescatore, Galvagni, Melegari e Brignone e presentò il 16 giugno successivo la relazione (1). Essa prese in esame la relazione della Commissione del 1850 e, pur riconoscendo che il principale difetto del sistema francese degli Uffici risiedeva nell'organizzazione basata sulla sorte, non credette di adottare il rimedio radicale, precedentemente proposto, della loro abolizione. Stimò invece di dover procedere per gradi ed ammettendo che la nomina delle Commissioni non dovesse più essere affidata alla sorte, non volle però totalmente escluderla, perchè stabilì che il metodo degli Uffici dovesse ancora seguirsi se fosse richiesto da un deputato con l'appoggio di altri trenta. Si trattò in sostanza di una transazione tra i due opposti sistemi francese e inglese.

Questo sistema intermedio era così congegnato: ogni progetto, o proposta di legge, era letto e discusso in un Comitato generale privato, in una riunione cioè alla quale potevano intervenire tutti i deputati; ultimata la discussione, il Comitato nominava una Giunta composta del numero di deputati che ritenesse opportuno, oppure ne delegava la nomina alla Presidenza. La Giunta, per mezzo di un relatore riferiva alla Camera. Ma qualora un deputato appoggiato da altri trenta lo avesse richiesto, il Presidente doveva trasmettere il progetto agli Uffici. Pervenute allo stadio di relazione, le proposte non erano portate immediatamente innanzi alla Camera; ma innanzi ad essa trasformata in Comitato generale pubblico sedente nell'Aula. Unica differenza era che in tal modo, invece della maggioranza assoluta, bastava per deliberare un numero superiore a trenta membri. Le de-

(1) Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*, V Legislatura, Sessione 1855-56, n. 101.

cisioni del Comitato generale pubblico erano poi sottoposte all'approvazione della Camera, alla quale soltanto era riservata la sanzione definitiva (1).

7. — La chiusura della Sessione, avvenuta lo stesso giorno della presentazione della relazione, impedì che questa fosse discussa. La proposta decadde, ma fu ripresa nella Sessione successiva della stessa Legislatura. Nella tornata del 27 febbraio 1857, procedutosi all'inizio della seduta all'appello e constatatosi la mancanza del numero, il deputato Moia fece presente l'opportunità di aprire ugualmente la seduta, salvo a procedere all'appello allorchè occorresse deliberare. Si impennò in proposito una discussione, durante la quale il deputato Pescatore — rilevando l'inopportunità di improvvisare una interpretazione da darsi alla norma dell'articolo 53 dello Statuto che le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono nè legali nè valide se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente — osservò che la questione poteva essere rinviata alla Commissione nominata nella precedente sessione, che naturalmente avrebbe dovuto essere ricostituita, essendo decaduta. Questa proposta fu approvata, la Commissione fu riconfermata con gli stessi membri, salvo che all'onorevole Bon-Compagni fu sostituito il nuovo Presidente della Camera, Cadorna, ed ebbe l'incarico di riferire separatamente sulla proposta Moia e su quella di riforma organica del deputato Pescatore. Nella tornata del 3 marzo 1857 la Commissione presentò una nuova relazione del deputato Torrelli. Respinse la proposta Moia perchè incompatibile con l'articolo 53 dello Statuto. Nei riguardi del metodo di discussione delle leggi abbandonò la precedente proposta dello stadio di esame da parte di un Comitato generale privato; conservò lo stadio preparatorio degli

(1) Con questo sistema si tendeva, di fronte alla difficoltà pratica spesso verificatasi di avere il numero legale sancito dallo Statuto (art. 54) per deliberare, a raggiungere lo scopo di facilitare la discussione dei progetti di secondaria importanza, senza venir meno alla norma statutaria. Si distingueva cioè l'esame dalla deliberazione, per non contravvenire nè alla lettera nè allo spirito dello Statuto e con la convinzione che nella discussione di leggi importanti si sarebbe sempre avuta la presenza di un grande numero di deputati, come accadeva e accade tutt'oggi in Inghilterra, ove per discutere di qualsiasi argomento basta il *quorum* di 40 membri in una Camera pur composta di 615 deputati.

Uffici, ma stabilì che, salva deliberazione contraria, i progetti giunti allo stadio di relazione, fossero discussi dalla Camera convocata in Comitato generale pubblico, che poteva deliberare con la presenza di 50 membri: le sue deliberazioni non divenivano però definitive se non dopo l'approvazione della Camera (1).

8. — Il 16 luglio 1857 veniva chiusa la V Legislatura senza che la progettata riforma fosse portata in discussione. Nei tre anni successivi, fino al 1860, due Legislature si succedettero, che non si occuparono affatto di riforme del regolamento. Argomenti ben maggiori tenevano occupati mente e cuore delle Assemblee politiche: il risorgimento nazionale era nel suo sviluppo politico e bellico. La VI Legislatura ebbe la sorte di assistere alle vicende belliche gloriose del riscatto del 1859, pur se amareggiate dalla improvvisa pace di Villafranca, che valse tuttavia l'annessione della Lombardia. Il numero dei deputati salì a 387 e la Camera ebbe per la prima volta nel suo seno anche i rappresentanti dell'Emilia e della Toscana. Dopo la vita di pochi mesi della VII Legislatura, l'VIII, inaugurata il 18 febbraio 1861, segnò il passaggio dal Parlamento Subalpino al Parlamento italiano. I rappresentanti del proclamato Regno d'Italia ammontarono a 443 e la nuova Assemblea, ormai più che raddoppiata di numero, vide allargato il campo delle sue discussioni, si trovò con maggiore frequenza dinanzi a dibattiti nei quali la gravità degli eventi e delle condizioni politiche suscitava aspra concitazione di animi e pertanto si manifestò con maggiore urgenza la necessità di provvedere in modo più completo al buon andamento delle discussioni. Tornarono così ad affacciarsi proposte di riforme del regolamento. Nella tornata del 30 aprile 1861 il deputato Broglio presentò una proposta di aggiunta all'articolo 85, per escludere dal computo del

(1) Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*. Documenti, V Legislatura, Vol. II, n. 59. Era in sostanza il sistema delle tre letture. La prima era rappresentata dalla discussione negli Uffici; la discussione in Comitato Generale poteva corrispondere alla seconda lettura della Camera inglese; infine la discussione alla Camera rappresentava la terza lettura. Però nel sistema inglese in sede di terza lettura non era possibile discussione generale; mentre nel metodo escogitato dalla Commissione tale possibilità rimaneva.

numero legale i deputati in congedo e coloro la cui elezione non fosse ancora convalidata o che non avessero prestato giuramento. Nella tornata del 3 maggio, in occasione dello svolgimento della proposta stessa, il deputato Gallenga presentò una proposta più ampia, di nomina cioè di una Commissione di nove membri con l'incarico di studiare una riforma organica del regolamento per rendere più spediti i lavori della Camera tanto nelle sedute pubbliche che negli Uffici e nelle Commissioni. Il deputato Broglio ritirò allora la sua proposta e quella del deputato Gallenga fu trasmessa agli Uffici (1). Circa un anno dopo, il 12 aprile 1862 una Commissione fu nominata dal Presidente Tecchio per la compilazione di un nuovo regolamento. Fu composta dei deputati Bon-Compagni, poi nominato relatore, Lacaïta, Restelli, D'Ondes-Reggio, Chiaves, Minghelli-Vaini e Mari. Nella tornata del 31 gennaio 1863 essa presentò la relazione accompagnata da un progetto di nuovo regolamento (2).

9. — Il progetto fu portato alla discussione della Camera nella tornata del 1° marzo 1863. Il deputato Sella ne propose l'attuazione senza modificazioni in via provvisoria; al che oppose la pregiudiziale il deputato Crispi, affermando che, a' termini dello Statuto e del regolamento vigente, ogni proposta doveva essere discussa articolo per articolo, ciò che vietava l'approvazione in blocco del progetto. Ne seguì una discussione vivace che occupò l'intera seduta, conclusa con la votazione nominale sulla proposta Sella. Ma la Camera non risultò in numero legale. La votazione fu ripetuta il giorno successivo e la proposta Sella fu approvata con 173 voti favorevoli, 57 contrari e 14 astenuti. Però la Commissione con un ordine del giorno del deputato Sanguinetti, approvato dalla Camera, ricevette invito di continuare i suoi studi per un regolamento definitivo.

(1) Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*. Discussioni, Sessione 1861, Vol. I, tornate 30 aprile e 3 maggio 1861. Nella tornata del 29 marzo 1862 il deputato Ricciardi presentò una proposta di aggiunta di un articolo per disciplinare la discussione delle interpellanze, che era regolata soltanto dall'uso. La proposta, trasmessa agli Uffici, non ebbe seguito autonomo, ma se ne occupò la Commissione che nel 1863 formulò il nuovo regolamento.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1861-62. Discussioni, Vol. IV, tornata 12 aprile 1862 e Vol. VIII, tornata 31 gennaio 1863. Documenti, Vol. VI, n. 381.

10. — Dopo quindici anni, il primo regolamento provvisorio della Camera veniva così sostituito da un altro regolamento, ma anch'esso provvisorio. Se ragioni di opposizione politica avevano determinato l'aspro contrasto per la sua adozione, il contrasto aveva la sua ragione d'essere anche nel fatto che la Commissione non aveva creduto di affrontare un mutamento radicale soprattutto nel metodo di discussione delle leggi. Infatti, ammaestrata dalla realtà del passato, essa si preoccupò di migliorare il regolamento senza mutarne i principî fondamentali, nel timore che una riforma organica non fosse accolta. Dichiarò nella relazione che se fosse stata chiamata a scegliere tra il sistema francese degli Uffici e quello inglese delle tre letture, forse nella sua maggioranza avrebbe scelto quest'ultimo; ma presumendo che una riforma radicale non avrebbe trovato unanimità di consensi, preferì limitarsi a secondarie riforme le quali, pur lasciando integro il sistema, avevano l'indicazione evidente dell'esperienza e quindi sarebbero state certamente accolte, essendo determinate dalle necessità sorgenti dal raddoppiato numero dei rappresentanti del paese, divenuto ormai il Regno d'Italia.

11. — Questo particolare carattere del nuovo regolamento provvisorio appariva evidente dalle singole disposizioni. Erano infatti aumentati a quattro i Vice Presidenti, a sei i Segretari; era rafforzato il potere del Presidente, stabilendosi che egli prendeva accordi con i Presidenti degli Uffici e col Governo per il sollecito disbrigo di tutto il lavoro legislativo; era ribadito il principio statutario che la Camera consta di deputati la cui elezione è dichiarata valida, stabilendosi che dopo la costituzione dell'Ufficio definitivo non potessero partecipare alle deliberazioni per la verifica i deputati la cui convalidazione fosse stata sospesa; l'indipendenza della Camera era rafforzata affidandosi ai Questori il compito di provvedere agli affari urgenti di amministrazione durante l'intervallo delle Sessioni o nel caso di scioglimento della Camera. Anche per quanto riguardava le sedute, il nuovo regolamento cercava in varî modi di agevolare l'andamento dei lavori: stabiliva che non si computavano i deputati in congedo per formare il numero legale, limitava le iscrizioni a parlare dal momento dell'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno; restringeva ad una sol volta il diritto di intervento dei deputati nella discussione; definiva la natura del fatto personale perchè non si abusasse della facoltà illimitata di parlare per

tale motivo; limitava la facoltà di parlare sulla chiusura della discussione a due soli oratori, uno in favore, l'altro contro; limitava, infine, nelle votazioni per alzata e seduta, la controprova al solo caso in cui fosse richiesta prima della proclamazione dell'esito. Circa il metodo di discussione dei progetti di legge, il sistema degli Uffici rimaneva inalterato; essi erano portati a nove e rinnovati ogni due mesi. Coerentemente all'aumentato numero degli Uffici, l'autorizzazione alla lettura di proposte di iniziativa parlamentare doveva essere data da tre di essi, anzichè da due, ed era aumentato a quindici il numero dei deputati occorrenti per appoggiarle ai fini della discussione della presa in considerazione, alla quale potevano partecipare soltanto il proponente ed un oratore contrario. Si stabilivano tre Commissioni permanenti: la prima per gli interessi delle provincie e dei comuni; la seconda per la verifica dei deputati impiegati; la terza per l'esercizio dei bilanci: questa ultima, composta di 27 membri, era divisa in Sottocommissioni incaricate dell'esame di ciascun bilancio. Era per la prima volta disciplinato il diritto di interpellanza, disponendosi, in conformità delle norme già introdotte nel regolamento del Senato, che il deputato il quale desiderasse interpellare i Ministri (intendesse cioè - spiega la relazione - esercitare il diritto che gli compete di chiedere conto ai Ministri della Corona dell'indirizzo della politica, o di quegli atti che fossero meno conformi a giustizia) doveva presentare domanda scritta indicante l'oggetto al Presidente, il quale ne dava lettura alla Camera. Questa, sentito il Ministro se l'accettasse o meno, stabiliva senza discussione il giorno dello svolgimento, salvo che non lo rinviasse a tempo indeterminato.

12. — In sostanza, come già si è rilevato, il nuovo regolamento era un semplice adattamento dell'antico alle mutate esigenze per l'accresciuto numero dei deputati. Il sistema rimaneva immutato. Ma la lotta tra i fautori del sistema degli Uffici e quelli del sistema delle tre letture non era sopita. Se ne ebbe una prova nella discussione della proposta presentata dal deputato Pasini il 25 gennaio 1864, in occasione dei disegni di legge per i provvedimenti militari, per l'invio di tutti i progetti di maggiori spese alla Commissione del bilancio, la quale avrebbe così potuto tener conto dei loro effetti sul bilancio dello Stato. Si impennò al riguardo una discussione, che traeva all'evidenza la sua ragion d'essere dal contrasto di opinioni sul miglior metodo dello

esame preliminare dei progetti di legge: a mezzo degli Uffici, o con le tre letture. Il deputato Colombani presentò infatti una proposta subordinata: quella che il relatore del corrispondente bilancio facesse parte di diritto della Commissione degli Uffici per l'esame dei progetti di maggiori spese e ne fosse anche il relatore; al che si oppose il deputato Valerio assumendo che in tal modo si eliminava la discussione degli Uffici. Intervenne una terza proposta: quella del deputato Saracco, il quale propose la nomina di una Commissione speciale per l'esame di tutti i disegni di legge di maggiori spese. Nel corso della discussione il deputato Colombani propose allora la sospensiva nel senso di inviare le varie proposte alla Commissione del regolamento, invitandola a riferire in breve termine su di esse. La Camera approvò l'invio alla Commissione (1), la quale — relatore il deputato Bon-Compagni — presentò la relazione nella tornata del 20 febbraio 1864 (2) e fece sua la proposta del deputato Pasini, rilevando che l'esame dei disegni di legge di maggiori spese non poteva essere fatto dagli Uffici dinanzi ai quali erano portati alla spicciolata, mentre soltanto la Commissione del bilancio poteva avere conoscenza precisa delle speciali considerazioni che avevano determinato il voto su ciascun capitolo del bilancio.

Nella tornata del 18 gennaio 1865 la proposta venne in discussione alla Camera, che l'approvò senza discussione (3).

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1863-64, Discussioni, Vol. IV, tornata del 25 gennaio 1864.

(2) La Commissione era composta del Presidente della Camera Cassinis e dei deputati d'Ondes-Reggio, Tecchio, Bon-Compagni, Restelli, Lacaïta, Lanza, Broglio, Mari e Crispi. Cfr. *Legislatura VIII, Documenti*, Vol. IV, n. 175.

(3) Cfr. *Atti Parlamentari*. Discussioni, Sessione 1863-65, Vol. X, tornata del 18 gennaio 1865. Il deputato Corbetta che oltre dieci anni dopo, nel 1877, fu relatore di un nuovo progetto di regolamento, nel fare la storia dei precedenti, esprime nei riguardi della proposta il seguente giudizio che è interessante riprodurre. « Non è qui il luogo di indagare le ragioni — scrive il Corbetta — che suffragano o stanno contro questa proposta. Certo si è che essa merita di essere ricordata come un fatto importante nella materia che ne occupa, sia pel motivo che non vi è regola senza eccezione, sia perchè fin dal 1864 sollevò sostenitori teneri delle Commissioni speciali, come quelle che hanno maggior competenza a discutere e a deliberare sopra

13. — La IX Legislatura, aperta il 18 novembre 1865, ebbe breve durata: fu chiusa il 13 febbraio 1867. Fu spettatrice della terza guerra dell'indipendenza e delle sue dolorose vicende. La Camera si accrebbe tuttavia dei rappresentanti del Veneto: il numero dei deputati fu portato a 493. Le gravi vicende politiche dettero in quegli anni una tregua alla questione del regolamento (1), quantunque esistesse una Commissione incaricata della riforma e ne fossero sollecitati i lavori nella seduta del 28 aprile 1866. Ma il 13 febbraio 1867 intervenne la chiusura della Legislatura senza che la Commissione avesse presentato il progetto di riforma.

14. — Fu nella X Legislatura — la Legislatura che vide Roma finalmente congiunta al Regno d'Italia — che la Commissione del regolamento composta, nella tornata del 2 aprile 1867, dei deputati Andreucci, Crispi, Dina, D'Ondes Reggio, Lanza G., Massari G., Minghetti

determinate materie; sostenitori ferventi dall'altra parte dei diritti dell'intera Assemblea i quali in queste deroghe intese a sottrarre a tutti i suoi membri lo studio delle leggi, veggono attentati alla sua dignità e creazioni di combriccole che vogliono monopolizzarne l'autorità e l'influenza. Non ultima questa delle critiche che si fanno ai Comitati permanenti, sistema medio, il quale vorrebbe togliersi ai pericoli degli Uffici ed a quelli delle tre letture, sperando di metter concordia tra i litiganti, mentre spesso non giunge che ad accrescere e ad inasprire il dissenso (Leg. XIII, Documenti, Vol. 8^o, n. 4-bis, pag. 18).

Cogliamo l'occasione per rettificare l'errore in cui il Corbetta è caduto affermando, nella nota (1^o) a pag. 18, che nonostante la relazione favorevole non vi fu deliberazione. La Camera, come è detto nel testo, approvò la proposta nella tornata del 18 gennaio 1865.

(1) Non vi fu che una proposta del deputato Calvino tendente a far conoscere i nomi dei deputati abitualmente assenti mediante la pubblicazione, alla fine delle sessioni, dei nomi di coloro, i quali avevano preso parte alla votazione delle leggi. La proposta, presentata il 20 aprile 1866 fu letta il 24 e svolta il 28 aprile successivo. Si ripeté la discussione già altre volte fatta se la proposta dovesse seguire la procedura degli Uffici, come qualsiasi proposta di legge, oppure se si dovesse senz'altro su di essa deliberare. Quest'ultima era ormai la prassi e si propose perciò di inviare la proposta alla Commissione che aveva l'incarico di rivedere il regolamento. L'invio fu deliberato e si colse anzi l'occasione per sollecitare i lavori della Commissione (Cfr. *Atti Parlamentari*, Discussioni, Sessione 1865-66, Vol. II, tornata 28 aprile 1866).

e Tenca, compilò un nuovo progetto di regolamento, presentato con relazione del deputato Massari nella tornata del 24 luglio 1868. La discussione avvenne nella tornata del 24 novembre successivo e si imperniò sulla proposta del deputato Cortese di approvare in via provvisoria il nuovo regolamento per tre mesi. Il progetto mutava interamente il metodo di discussione delle leggi, innovava in modo radicale il sistema di convalidazione delle elezioni (1). Si comprende quindi il grave contrasto di opinioni che fece sorgere e che apparve nella discussione stessa della pregiudiziale di approvarlo soltanto in via provvisoria e a termine fisso. L'intera tornata fu occupata nella discussione di tale proposta, che si esaurì con la reiezione del termine di tre mesi e con l'approvazione del nuovo regolamento in via provvisoria di esperimento, con riserva però di discutere l'articolo 19, che affidava ad una Commissione, sottraendolo alla Camera, il giudizio definitivo sulle elezioni. Questa discussione occupò ben due sedute: il 26 e 27 novembre. Furono formulati numerosi emendamenti tutti ispirati al criterio di lasciare alla Camera il giudizio definitivo sulle elezioni. La votazione avvenne sull'emendamento dei deputati Valerio e Ferraris così formulato: « Le sedute della Giunta saranno pubbliche; le sue conclusioni motivate saranno comunicate alla Camera che delibererà » e l'emendamento raccolse il voto favorevole dell'Assemblea.

15. — Il nuovo regolamento, composto di 18 capi con 99 articoli, restò nelle sue linee generali il Codice della Camera: le modificazioni successive introdotte non ne alterarono infatti la struttura generale che, col ritorno al sistema degli Uffici, può dirsi sia tuttora quella del regolamento vigente, salvi i necessari adattamenti dipendenti da mutate condizioni politiche. La Commissione codificò le singole modificazioni apportate al precedente regolamento e gli usi che man mano si erano venuti formando allo scopo di rendere più agevoli le discussioni (2); ma pur affermando nella relazione di essersi voluta limitare

(1) *Atti Parlamentari*, Sessione 1867, Discussioni, Vol. I e VIII, tornate 2 aprile 1867 e 24, 26, 27 novembre 1868.

(2) Così, per ricordare le più notevoli modificazioni, nei riguardi del seggio provvisorio, affidò la Presidenza provvisoria ai Vice Presidenti della passata Sessione per ordine di anzianità di nomina e solo in mancanza al decano d'età; codificò la prassi che lo spoglio delle schede per la nomina del

a suggerire quei miglioramenti e quelle correzioni più generalmente e concordemente riconosciute ed ammesse, apportò due profonde modificazioni nei riguardi della verifica dei poteri e degli Uffici.

Fino ad allora la verifica dei poteri era fatta dalla Camera a mezzo degli Uffici, ciascuno dei quali riferiva sulle elezioni esaminate, formulando la proposta sulla quale la Camera deliberava. Contro questo sistema si era addotto l'inconveniente che esso poneva la verifica delle elezioni in balla delle lotte dei partiti, facendole assumere un carattere politico. D'altra parte era riconosciuta l'opportunità che il giudizio sulle elezioni non fosse sottratto al suo giudice naturale, cioè all'Assemblea politica. Le difficoltà gravi di conciliare questi due concetti erano da tutti avvertite, tanto che sull'esempio inglese (1) non mancarono

Presidente era fatta in seduta pubblica; sopprime la disposizione (art. 10 del regolamento precedente) per la quale il Presidente, se desiderava discutere, doveva abbandonare il seggio presidenziale; stabilì che il Presidente ordinava la chiama (appello nominale) soltanto se la Camera non era in numero; introdusse la disposizione, ancor oggi vigente, che i deputati potevano leggere i discorsi ma che la lettura non doveva eccedere la durata di un quarto d'ora; disciplinò con maggiori particolari il diritto di interpellanza e di interrogazione e il modo di svolgimento, specificando che il Ministro doveva dichiarare non più tardi del giorno successivo alla lettura se e quando intendeva rispondere e che, a risposta avvenuta, se il proponente non era soddisfatto, aveva diritto di sottoporre alla Camera una deliberazione (mozione) per la quale veniva fissato subito il giorno della discussione; disciplinò altresì il diritto di proporre inchieste, equiparando le relative proposte ad ogni altra di iniziativa parlamentare. Altre modificazioni furono poi la naturale conseguenza dell'abolizione degli Uffici e della creazione della Giunta per la verifica dei poteri.

(1) L'indole della presente pubblicazione non consente una esposizione particolareggiata del sistema inglese nelle sue vicende storiche. Ci limitiamo quindi a ricordare che in origine le elezioni contestate erano giudicate da Commissioni speciali, poi dalla « Commissione dei privilegi ed elezioni » nominata dalla Camera tra consiglieri privati e giureconsulti eminenti. Questa Commissione fallì però allo scopo, e si ricorse quindi al sistema del giudizio della Camera; ma per l'influsso delle correnti politiche si manifestarono arbitrî tali che nel 1770 il Grenville-Act riaffidò il giudizio sulle elezioni contestate ad una Commissione composta di 13 membri della Camera, estratti a sorte e ai quali ogni partito aggiungeva un proprio delegato con l'incarico di sorvegliarne i lavori. Dopo circa 70 anni con l'atto di Roberto Peel la Commissione fu ridotta a 6 membri e poi a cinque e fu nominata da una

anche in Italia caldi sostenitori del principio di affidare questa verifica all'autorità giudiziaria, sebbene ciò urtasse contro l'articolo 60 dello Statuto e fosse in contrasto col diritto naturale di ogni assemblea di conoscere i titoli dei suoi membri. Il nuovo regolamento ritenne di poter ovviare a tutti questi inconvenienti, creando una Giunta delle Elezioni, cioè una Commissione parlamentare in veste giudiziaria composta di dodici deputati nominati dal Presidente per la durata della Sessione, nella seduta successiva a quella della sua elezione, dinanzi alla quale le elezioni contestate erano discusse in pubblico dibattimento, alla presenza del deputato eletto e dei reclamanti o dei loro speciali mandatari e con la possibilità di addurre testimoni. A questa Giunta che giudicava a maggioranza di voti, ritenendosi la convalida in caso di parità; che poteva nominare un Comitato inquirente di tre membri scelti nel suo seno con facoltà di trasferirsi sul luogo; che esaminava inoltre tutte le elezioni, anche le non contestate, per constatare il concorso o meno delle condizioni di eleggibilità, la Commissione aveva proposto di affidare il giudizio definitivo; ma, come sopra abbiamo già accennato, la Camera, dopo una lunga discussione su questo solo articolo del regolamento, lo modificò nel senso che a sè stessa soltanto era riservata la deliberazione definitiva. La costituzione di questa Giunta delle Elezioni che fu detto « un felice trovato dell'ingegno italiano » perchè senza sottrarre le elezioni ai loro giudici naturali, sembrava però sottrarne l'esame alle lotte dei partiti (1) e quindi alle influenze politiche, non andò immune col tempo da censure; deve si tuttavia riconoscere la bontà intrinseca del metodo che ancor oggi dopo sessanta anni sopravvive ed ha potuto funzionare e funziona con sistemi elettorali anche tra loro assai diversi.

L'altra profonda modificazione concerneva l'abolizione degli Uffici. La suddivisione della Camera in nove Uffici a mezzo del sorteggio scompariva e le attribuzioni e gli incarichi di questi ultimi passavano alla Camera stessa costituita in Comitato privato, con un numero legale

Commissione generale delle elezioni. Ma anche questa Commissione non andò immune da censure, così che nel 1868 la verifica dei poteri fu affidata all'autorità giudiziaria. (Per maggiori particolari consultisi ERSKINE MAY. *A treatise on the law, privileges, proceedings and usages of Parliament*, 13^a ediz. a cura di Sir LONSDALE WEBSTER. Londra 1924, Cap. XXIV, pag. 644 a 648)

(1) Relazione CORBETTA, citata, pag. 19.

non minore di trenta membri. Si credette in tal modo di portare una semplificazione che « pur non mutando — così osserva la relazione Massari (1) — la procedura vigente nell'esame preliminare delle leggi e delle proposte e nella nomina delle Giunte, avrebbe agevolato di molto l'andamento dei lavori e procurato maggiore speditezza ». Ma, come ora vedremo, il Comitato non ebbe che vita effimera perchè ben presto si ritornò al sistema degli Uffici.

16. — Infatti, trascorso appena un anno dall'adozione del nuovo regolamento, il 18 dicembre 1869 (2) il deputato Ferri con altri 72 presentò una proposta per l'abrogazione del Comitato privato e il

(1) Cfr. Relazione MASSARI. *Atti Parlamentari*. X Legislatura, Vol. VIII, n. 216, pag. 2.

(2) Un primo attacco al regolamento, per l'argomento specifico delle interpellanze e interrogazioni (Cfr. nota (1) a pag. 28) era già stato fatto appena un mese dopo, il 21 dicembre 1868, con la proposta del deputato Mussi e di altri 60 intesa ad evitare, per le interpellanze, mediante il ritorno alla norma del precedente regolamento, che la fissazione dello svolgimento fosse vincolata alla dichiarazione del Ministro sull'accettazione o meno da farsi nella tornata successiva nonchè intesa a fissare, per le interrogazioni, un termine di tre giorni o comunque un termine perentorio per la risposta. La proposta fu letta il 21 gennaio 1869; svolta il 28 gennaio successivo fu nella stessa seduta presa in considerazione e rinviata alla Giunta che aveva compilato il regolamento, Ma non ebbe poi seguito (Cfr. *Atti Parlamentari*, Discussioni, Sessione 1867, Vol. VIII, tornata 28 gennaio 1869 e Documenti, Vol. VIII, n. 260). Precedentemente, il 3 dicembre 1868, il deputato Cairoli e altri 30 deputati avevano presentato una modificazione all'articolo 70 concernente la lettura delle proposte di iniziativa parlamentare nel senso che, non già per accordare, ma per respingere l'autorizzazione fossero necessari i due terzi dei presenti del Comitato privato. Nella tornata stessa la proposta fu vivacemente discussa: si colse l'occasione per muovere un attacco al Comitato e propugnare il ritorno al vecchio sistema degli Uffici. Respintosi il rinvio della discussione, la proposta Cairoli fu nella seduta stessa approvata. (Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1867, Vol. VIII, tornata del 3 dicembre 1868).

Altre minori e contingenziali proposte si ebbero il 15 gennaio 1869 (Proposta D'ONDES REGGIO per limitare a 4 ore la durata massima dei discorsi, letta nella seduta del 2 febbraio successivo e mai svolta), il 1° febbraio 1869 (Proposta FINZI per considerare in regolare congedo i deputati assenti da tre sedute; rinviata al Comitato privato, non ebbe seguito).

ripristinò degli Uffici (1). La proposta fu trasmessa al Comitato privato che l'approvò il 9 marzo nominando una Commissione composta dei deputati De Blasis, Castellani, Ferri, Lazzaro, Massari G., Omar, Bonghi, Panattoni e Siccardi, quest'ultimo poi designato relatore, perchè studiasse e riferisse entro il marzo sul ritorno al sistema degli Uffici con le opportune riforme e rimanesse incaricata di riferire sulle ulteriori modificazioni da introdurre nel nuovo regolamento. La Commissione presentò la sua relazione nella seduta del 29 marzo 1870 (2). Essa, tra il ritorno puro e semplice agli antichi Uffici secondo il regolamento del 1863 e il ritorno con aggiunte e modificazioni, preferì quest'ultima via. Rilevò che il Comitato privato, il quale aveva copiato il nome e non l'essenza del Comitato inglese, non aveva fatto buona prova, onde da ogni parte della Camera erano sorte vive lagnanze contro di esso e un bisogno più impellente di riforme e un rimpianto del passato, che soverchie calunnie avevano fatto abbandonare. « Il sistema di discussione quasi interamente identico a quello delle adunanze pubbliche - così leggesi nella relazione (pag. 2) - la mancanza per contro della pubblicità delle sedute; le infinite proposte di ordine e di forma che sorgono ad ogni istante e si intralciano nel seno del Comitato e ciò a danno

(1) La proposta, presentata per la prima volta in quella tornata, sollevò la discussione procedurale, già altre volte fatta, se dovesse essere considerata come proposta di legge e quindi fosse necessaria l'autorizzazione alla lettura da parte del Comitato privato che, secondo il regolamento vigente, teneva luogo degli Uffici. Il Presidente Cairoli dichiarò di averne dato lettura perchè già vi erano precedenti di proposte di modificazioni al regolamento discusse e deliberate, benchè non fossero precedentemente iscritte all'ordine del giorno. Al che si oppose il deputato Minghetti sostenendo che la regola comune era quella di inviare qualsiasi mozione di qualsiasi genere all'esame del Comitato e a lui si unì il deputato Massari non sembrandogli conveniente una discussione tumultuaria. Sorse allora il deputato Lazzaro a proporre che la Camera volesse rivedere il suo regolamento interno per introdurvi le modificazioni necessarie. E poichè la discussione minacciava di protrarsi ancora a lungo, mentre gravi argomenti erano all'ordine del giorno, il deputato Pissavini propose che entrambe le proposte Ferri e Lazzaro fossero inviate al Comitato. L'invio fu dalla Camera approvato. (Cfr. *Atti Parlamentari. Discussioni, Sessione 1869-70, Vol. I, tornata 18 dicembre 1869*).

(2) Cfr. *Atti Parlamentari, Documenti. Sessione 1869-70, Vol. II, n. 52 e 52-A*.

di una larga e coscienziosa discussione preparatoria che ben di rado può aver luogo; l'assenza del potere esecutivo alle sue adunanze, la quasi impossibilità materiale di addivenire alle nomine dirette delle sue Commissioni ed altri molti inconvenienti erano tali ostacoli al buon andamento dei lavori parlamentari da giustificare la proposta della sua abolizione». Perciò la maggioranza della Commissione concluse per il ritorno al sistema degli Uffici con la modificazione che il numero dei deliberanti non dovesse essere mai minore di nove. Ma la minoranza della Commissione composta dei deputati Bonghi, Castellani, Lazzaro e Massari, nemici irriducibili del sistema degli Uffici, presentò, come allegato alla relazione della maggioranza, due contro-progetti di regolamento, informati a sistemi ben diversi da quello degli Uffici. In un primo progetto propose che ogni disegno di legge dovesse avere una discussione preliminare in seno alla Camera, la quale lo trasmetteva poi ad una Giunta speciale o permanente e procedeva alla discussione degli articoli soltanto su relazione della Giunta. Le Giunte permanenti avrebbero dovuto essere quattordici (1). Il secondo contro-progetto si informava al sistema delle tre letture ed era più completo nelle singole parti. Proponeva la costituzione di una Giunta plenaria — la intera Camera col *quorum* di 30 membri per la discussione degli articoli — di 14 Giunte permanenti e di Giunte speciali e stabiliva per la discussione delle leggi un primo « dibattimento » consistente nell'esposizione dei motivi della legge fatta dal proponente e nella sola facoltà data ad un deputato di parlare contro e ad un altro sopra di essa; un secondo dibattimento diviso in due parti, discussione generale e discussione degli articoli; un terzo infine per le correzioni di forma, con facoltà ad un solo deputato di parlare contro, e per la votazione.

(1) Erano le seguenti: 1^o) per la legislazione civile e penale; 2^o) per la legislazione industriale, commerciale e del credito; 3^o) per la legislazione dell'amministrazione finanziaria; 4^o) per la legislazione delle imposte; 5^o) per la legislazione dell'amministrazione civile; 6^o) per la legislazione dell'insegnamento e delle belle arti; 7^o) per l'amministrazione dei lavori pubblici; 8^o) per la guerra; 9^o) per la marina militare e mercantile; 10^o) per le materie e relazioni ecclesiastiche; 11^o) per le materie e relazioni internazionali; 12^o) per le poste e telegrafi; 13^o) per l'agricoltura e le miniere; 14^o) per le strade ferrate.

17. — Tutte queste proposte rimasero però nella fase di semplice studio. Non vennero alla discussione della Camera, che aggiornò dopo qualche mese i suoi lavori, finchè il 2 novembre 1870 (1) la Legislatura fu chiusa per le mutate condizioni politiche derivanti dallo storico avvenimento di Roma ricongiunta finalmente all'Italia quale sua capitale.

18. — Il Regno d'Italia era per allora compiuto. Rimanevano da fare gli italiani, come fu detto con storica frase, rimanevano ancora Trento e Trieste. Ma il sogno e la meta dei grandi patrioti era allora realtà. La XI Legislatura inaugurata ancora a Firenze, ma che un anno dopo doveva aprire a Roma la sua seconda Sessione, vide per la prima volta nel suo seno i deputati del Lazio raggiungendo il numero di 508 membri, rimasto inalterato per un cinquantennio. I gravi problemi che erano dinanzi alla prima Legislatura dell'Italia compiuta fecero subito riaccendere la lotta per il miglior sistema di discussione delle leggi tra i fautori degli Uffici e quelli del Comitato privato. L'esperienza accresceva sempre più le ostilità al Comitato. Ciò spiega perchè, a pochi giorni di distanza dall'apertura della Legislatura, il 10 dicembre 1870, il deputato Fara ed altri 26 riproducessero la proposta Ferri della precedente Legislatura per il ritorno puro e semplice al sistema degli Uffici. La proposta, svolta e presa in considerazione nella tornata del 16 dicembre successivo, fu trasmessa al Comitato privato, il quale non riferì in tempo prima che la chiusura della I Sessione la facesse decadere (2).

(1) Vi fu ancora nella X Legislatura una proposta dei deputati Mariotti e Guerzoni circa l'indicazione del modo di esecuzione dell'articolo 82 del regolamento, relativo alla nomina del Bibliotecario da parte della Camera. La Commissione composta dei deputati Miceli, Mariotti, Guerzoni, Alfieri, D'Ayala, Speciale e Berti propose che l'elenco dei concorrenti con i loro titoli fosse stampato e distribuito a tutti i membri della Camera che avrebbero dovuto, tre giorni dopo la distribuzione, procedere alla nomina per schede segrete e a maggioranza assoluta. (Cfr. *Atti Parlamentari*. Documenti, Sessione 1869-70, Vol. IV, n. 72). La proposta non ebbe seguito perchè fu approvata la mozione del deputato Pissavini di rinviare la nomina del Bibliotecario al Comitato segreto.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1869-70, Documenti, Vol. I, n. 40. Durante l'anno 1871 si ebbero pure alcune proposte, di minore importanza,

19. — Inauguratasi a Roma la II Sessione dell'XI Legislatura il 27 novembre 1871, pochi giorni dopo, il 14 dicembre 1871, l'onorevole Lioy ed altri 12 deputati presentarono una proposta di nomina di una Commissione con l'incarico di « proporre le riforme necessarie al regolamento per rendere più spedite e proficue le discussioni legislative » e con l'obbligo di riferire entro due mesi. Nella tornata del 18 maggio 1872 la Camera prendeva in considerazione la proposta e la Commissione nominata dal Presidente, composta dei deputati Broglio, Bonghi, Crispi, Lioy, Massari, Pianciani e Casalini relatore, il 10 maggio 1872, presentava la sua relazione, con numerosissimi allegati (1), accompagnata da un progetto che rinnovava esclusivamente la parte relativa alla

di modificazioni a singole disposizioni regolamentari. Così il deputato Broglio propose che l'ordine del giorno puro e semplice potesse contrapporsi anche ad una proposta unica, per impedire che fosse messa ai voti; il deputato Asproni propose che il Comitato dovesse attenersi nella discussione all'articolo 55 dello Statuto esaminando ed approvando le leggi articolo per articolo. Ma queste proposte, sebbene svolte e prese in considerazione, non ebbero seguito (Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1869-70, Documenti, Vol. I, n. 40-bis e 40-ter); fu invece approvata la proposta del deputato Cancellieri per la nomina di una Giunta permanente per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti. La Commissione riferì su di essa favorevolmente nella tornata del 30 maggio 1871, relatore il deputato Morpurgo, e la Camera l'approvò nella tornata del 22 giugno successivo. Perciò la disposizione fu aggiunta come capoverso dell'articolo 58 del regolamento (Cfr. *Atti citati*, n. 40-quater e quater-bis). Vi fu inoltre una proposta del deputato Fano il 19 aprile 1871 per la limitazione del numero legale a 100 deputati, ma il 21 aprile fu ritirata. Infine il deputato Ercole, nelle tornate 9 marzo e 29 aprile 1871 sollecitò i lavori della Commissione di riforma del regolamento, dichiarando che era ormai tempo di tornare al sistema degli Uffici se non si voleva la condanna del sistema parlamentare (Cfr. *Atti Parlamentari*. Sessione 1870-71. Discussioni Vol. I e III).

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*. Sessione 1871-73, Vol. III, n. 60 e 60-A. La Commissione, rilevando che se le forme parlamentari francesi e inglesi erano abbastanza note, non lo erano altrettanto le forme tedesche, allegò alla relazione uno studio riassuntivo sui regolamenti dei parlamenti germanici, allegò inoltre il testo del regolamento del Reichstag (1868), quello delle regole, ordini e forme di procedere della Camera dei Comuni negli affari pubblici (1869), il testo del regolamento del Gran Consiglio di Ginevra (1847); nonchè il testo dei progetti di riforma del regolamento italiano per la parte relativa alla discussione delle leggi, formulati nel 1850, 1856, 1857 e 1870.

procedura per la discussione preliminare delle leggi. Al riguardo la Commissione, nel contrasto tra i fautori del ritorno al sistema degli Uffici e quelli del mantenimento del Comitato, scelse una via di mezzo: la riforma del Comitato generale, cercando di disciplinarlo in modo da corrispondere, per la discussione dei progetti, al sistema inglese delle tre letture. Secondo questa proposta, ogni progetto di legge — e se d'iniziativa parlamentare purchè appoggiato da 20 deputati — avrebbe dovuto subire tre dibattimenti: il primo da parte della Camera, almeno tre giorni dopo la distribuzione del progetto e limitato alla discussione generale dei principî della legge; il secondo dalla Camera costituita in Comitato generale, con un *quorum* di 80 membri, deliberante in seduta pubblica e limitato alla discussione degli articoli e dei relativi emendamenti, con divieto di presentare mozioni o emendamenti di rigetto della legge. Al termine di questo secondo dibattito, il Presidente del Comitato e i Segretari riuniti in Giunta, avrebbero redatto il testo del progetto secondo le deliberazioni del Comitato, che poi articolo per articolo, sarebbe stato esaminato dalla Camera nel terzo dibattito, nel quale però non potevano proporsi emendamenti. La Camera avrebbe anche avuto facoltà, nei casi di deliberata urgenza, di abbreviare i termini fino al punto di tenere i tre dibattimenti nello stesso giorno, purchè non vi si opponessero 25 deputati. Per i bilanci si proponeva un procedimento speciale: il primo dibattito era omissivo e i bilanci venivano inviati per l'esame direttamente al Comitato permanente; il secondo dibattito era fatto in Comitato generale sugli stati di previsione; il terzo avveniva sulla legge del bilancio.

20. — Il progetto di riforma non ebbe l'onore della discussione alla Camera. Si andava sempre più affermando l'opposizione al Comitato generale e il progetto minacciava di naufragare: si preferì dimenticarlo. Questo pensiero la Camera fece chiaramente intendere prendendo in considerazione nella tornata del 4 aprile 1873 la proposta del deputato Macchi firmata da altri 142 deputati così concepita: « Finchè non sia discusso ed approvato il nuovo regolamento, la Camera sopprime il Comitato surrogandolo provvisoriamente col sistema antico degli Uffici in tutte le funzioni del Comitato medesimo ». Era infatti sintomatico che di fronte ad un progetto di riforma, già pronto per la discussione, informato al principio delle tre letture, la Camera si dichiarasse in numero così imponente favorevole

al ritorno al sistema degli Uffici, sia pure in linea provvisoria, che divenne poi, nella realtà, definitiva. Sulla proposta trasmessa al Comitato privato riferì dopo appena venti giorni una Commissione composta dei deputati Murgia, Varè, Crispi, Macchi, Lazzaro, Righi e De Blasiis relatore. Essa si dichiarò favorevole al ritorno agli Uffici secondo le norme del precedente regolamento del 1863 con la sola modificazione che il *quorum* di ogni Ufficio fosse ridotto a nove (1).

La Camera discusse vivacemente la proposta nelle tornate anti-meridiane del 28 e 29 aprile e l'approvò nella seduta del 30 aprile 1873 con 175 voti favorevoli e 41 contrari. Questa deliberazione dimostrò chiaramente che del Comitato privato si voleva fare *tabula rasa*, senza nemmeno attendere la discussione del nuovo regolamento, al quale era anzi dato un esplicito fine di non ricevere, con l'affrettata approvazione in venti giorni della proposta Macchi di ritorno agli Uffici. E infatti, sia nella discussione in seno al Comitato, sia in quella alla Camera, le proposte dirette ad impedire il ritorno puro e semplice agli Uffici, avversate con costante convincimento da varî deputati, furono tutte respinte. Perciò, dopo solo quattro anni di abbandono, gli Uffici ritornarono ad essere e lo sono tutt'oggi lo strumento preliminare per lo studio delle leggi e delle proposte non demandate allo studio di Commissioni permanenti o di Commissioni speciali nominate in casi eccezionali.

21. — Sebbene la XI Legislatura durasse fino al settembre 1874 e, chiusa il 19 ottobre 1873 la 2ª sessione, il deputato Broglio nella tornata del 28 novembre 1873 ripresentasse il progetto di riforma della Commissione (2), la Camera, ormai tornata al sistema degli Uffici, non si curò più di discuterlo e rimase così lettera morta la dichiarazione della relazione dell'on. De Blasiis sulla proposta Macchi, che assecondando tale proposta non si intendeva pregiudicare in alcun modo le proposte contenute nella relazione Casalini (3).

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1871-73, Documenti, Vol. III, nn. 60-b e 60-c.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 3ª, della XI Legislatura, Documenti, Vol. I, stampato n. 35.

(3) Nella XI Legislatura furono presentate altre due proposte di modificazione di singole disposizioni del regolamento. Il deputato Sineo nella

22. — Il 23 novembre 1874 si apriva la XII Legislatura. Poco tempo dopo, il 6 febbraio 1875, i deputati Guerrieri-Gonzaga, Crispi, Nicotera, Bonfadini, Favara, Di Rudini e Pissavini presentavano una proposta di nomina di una Commissione di nove membri per riprendere in esame il regolamento. Nella tornata successiva — 8 febbraio — il deputato Guerrieri-Gonzaga la svolse e la raccomandò all'approvazione della Camera, rilevando come il bisogno di riformare il regolamento fosse generalmente sentito fin dalla precedente Legislatura perchè una lunga esperienza aveva ormai dimostrato che il congegno di discussione preliminare peccava per una soverchia lentezza e per una cattiva distribuzione del lavoro. Alla proposta fecero eco il deputato Lazzaro — il tenace oppositore degli Uffici — e il Presidente del Consiglio Minghetti. Essa fu approvata e la nomina della Commissione fu deferita al Presidente, che la compose dei deputati Broglio, Casalini, Crispi, Guerrieri-Gonzaga, Lazzaro, Liroy, Massari, Morini e Pissavini. Ne fu relatore il deputato Crispi il quale il 17 maggio 1875 presentò la relazione (1). Intento della Commissione fu di provvedere a rendere più spedito e più ponderato il lavoro preparatorio della discussione delle leggi. Essa ritenne che lo scopo potesse raggiungersi col sistema delle tre letture e perciò riprodusse nelle sue linee generali il progetto Casalini del 1872, rilevando che se era stato nel frattempo ripristinato

tornata 2 dicembre 1872 presentò una proposta letta il giorno successivo, intesa a dare maggiore diffusione agli atti parlamentari, sia ampliando le tribune pubbliche, sia distribuendo a tutti i Comuni e a tutte le biblioteche gli atti parlamentari, appunto per ovviare al difetto di pubblicità sfruttato dai nemici dell'ordine costituzionale. Il proponente si riservò di svolgere la proposta dopo la discussione dei bilanci, ma tale svolgimento non avvenne e la proposta decadde (Cfr. *Atti Parlamentari*, Discussioni. Sessione 1871-72, Vol. IV, tornata del 3 dicembre 1872). Il deputato Guala il 22 novembre 1873 presentò una proposta, letta nella tornata del 2 dicembre successivo, per considerare dimissionario il deputato che per oltre cinque sedute risultasse assente dalla Camera senza giustificato motivo o regolare congedo. Il proponente si riservò di svolgere la proposta in occasione della discussione del progetto di riforma del regolamento, che invece non avvenne. Decadde poi con la chiusura della Legislatura (Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1873-74. Discussione Vol. I. Tornata 2 dicembre 1873).

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1874-75. Discussione, Vol. II, tornate 8 e 9 febbraio 1875. Documenti, Vol. VI, Stampato n. 134.

il sistema degli Uffici, il ripristino aveva avuto carattere provvisorio e non poteva soddisfare alle esigenze di un lavoro parlamentare rapido e maturo. Modificò poi anche un altro punto importante: la verifica dei poteri. Conservò la Giunta speciale, creata nel 1868, ma con speciali norme ne volle migliorare la costituzione ed il funzionamento. La Giunta sarebbe stata costituita di 22 deputati « scelti in ugual numero nei due lati della Camera » (tra gli aderenti alla destra e gli aderenti alla sinistra), in modo da essere sottratta a eventuali colpi di maggioranza e avrebbe avuto due sezioni (*quorum* per sezione: 8) le quali, nei casi di impugnazione per eccesso di potere o violazione di legge del decreto della sezione, si sarebbero riunite in assemblea plenaria (*quorum*: 15 membri). Se nella Giunta a sezioni riunite la deliberazione fosse stata presa a parità di voti o con un solo voto di maggioranza, avrebbe deciso la Camera in ultimo grado.

La chiusura della Sessione non permise che il progetto venisse in discussione. Esso non fu discusso nemmeno nella seconda Sessione (1) durata soltanto pochi mesi dell'anno 1876 e nella quale la proposta di riforma fu riprodotta dal deputato Lioy (2).

23. — Ma il bisogno di uscire dal provvisorio in materia di regolamento era vivamente sentito. Di fatti, appena inaugurata il 20 novembre 1876 la XIII Legislatura, il deputato Manfrin nella tornata del 1° dicembre successivo presentò una proposta per la nomina di una nuova Commissione, che dovesse finalmente compilare il regolamento definitivo per i lavori della Camera. La proposta fu approvata e nella tornata del 4 dicembre il Presidente annunciava di aver chiamato a far parte della Commissione i deputati Corte, Damiani, Lazzaro, Manfrin, Pianciani, Pissavini e Righi. La Commissione si mise al lavoro che terminò con grande rapidità tanto che il relatore, on. Lazzaro, poté presentare la rela-

(1) È noto come la 2ª Sessione della XII Legislatura segni lo storico passaggio del potere dalla destra alla sinistra. Il 18 marzo 1876 il Governo, battuto dall'opposizione costituzionale sulla questione del rinvio della discussione immediata, chiesta dal deputato Morena, della interpellanza sull'applicazione della tassa del macinato, si dimise e il 25 marzo fu nominato Presidente del Consiglio l'on. Depretis.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1874-76. Documenti, Vol. I, n. 28.

zione appena trascorsi quindici giorni, cioè il 19 dicembre 1876 (1). In sostanza tra i numerosi progetti precedenti, la Commissione preferì accettare, per la massima parte, il progetto sul quale nella precedente Legislatura era stato relatore l'on. Crispi. Propose l'abolizione definitiva degli Uffici, sostituendo ad essi il sistema delle tre letture, come l'unico che potesse rendere spedito il lavoro legislativo, pur mantenendo alla Camera il completo esercizio delle sue facoltà; propose inoltre di introdurre nella costituzione del Seggio il criterio della rappresentanza delle minoranze (indicazione di soli tre nomi per la nomina di quattro Vice-Presidenti e di cinque nomi per la nomina di otto Segretari) e di apportare qualche lieve modificazione al progetto Crispi nei riguardi della Giunta delle elezioni, che accettava nelle sue linee fondamentali di costituzione e di funzionamento.

24. — Questo progetto ottenne l'onore della discussione della Camera, ma, sempre per l'eterno contrasto fra fautori e non fautori del sistema degli Uffici, non fu approvato. La Camera lo discusse nelle tornate del 21 e 22 febbraio 1877, ma all'inizio della discussione si trovò subito dinanzi ad una proposta degli on. Macchi e Varé, firmata da altri 97 deputati, di rinviare il progetto di regolamento alla Giunta perchè lo modificasse sulla base del mantenimento degli Uffici. Si comprende quindi come si imperniasse la lotta fra oppositori e fautori degli Uffici. Due intere tornate durò la discussione; la Commissione, dinanzi alla forte opposizione manifestatasi, propose che le varie proposte fatte le fossero trasmesse, ma la sua proposta, messa ai voti, fu respinta e fu invece approvata la proposta Macchi. La Commissione presentò allora le dimissioni. Nelle tornate del 24 e 26 febbraio 1877 si procedette alla votazione per la nomina di altra Commissione, che risultò composta dei deputati Macchi, Mussi G., Corbetta, Ercole, Lovito, Pissavini, Marazio, Biancheri e Maurigi. Nessuno dei membri della vecchia Commissione fu rieletto all'infuori dell'on. Pissavini, l'unico che in essa avesse sostenuto il sistema degli Uffici: in tal modo la Camera riconfermava ancora una volta la sua preferenza per questo sistema, mettendo fine ad una lotta accanita durata quindici anni per la sua soppressione.

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1876-77. Discussioni, Vol. I, tornate 1^o, 4 e 19 dicembre 1876. Documenti, Vol. I, n. 4.

25. — La Commissione si pose al lavoro nominando relatore l'onorevole Corbetta, il quale il 22 novembre 1877 presentò la relazione (1). Naturalmente essa adottò il sistema degli Uffici, ritenendo che la Camera con le sue votazioni le avesse prestabilito questo mandato; ma non limitò il suo esame alla parte relativa alla discussione preliminare delle leggi; compilò ex novo un regolamento, modificando anche l'ordine dei Capi di quello vigente per seguirne un altro che parve ad essa più razionale. Nelle disposizioni preliminari stabilì per il Seggio provvisorio la scelta di soli tre segretari tra quelli delle precedenti Sessioni, chiamando agli altri tre posti i tre deputati più giovani; nel Capo II « Seggio della Camera » (2) introdusse alcune norme per l'andamento amministrativo finanziario della Camera, già in vigore al Senato, per le quali il controllo delle spese fatte dalla Presidenza era affidato ad una Commissione di contabilità interna; innovò radicalmente la costituzione e il funzionamento della Giunta delle elezioni stabilendone la nomina da parte degli Uffici — tre Commissari per ogni Ufficio — la rinnovazione bimestrale, e il funzionamento in seduta privata sulla base esclusiva dei verbali e delle proteste pervenute entro sette giorni dalla elezione definitiva.

(1) La relazione CORBETTA (*Atti Parlamentari*. Legislatura XIII Sessione 1876-77. Documenti. Vol. VIII n. IV-bis) merita di essere segnalata come un vero e proprio studio monografico in tema di regolamenti. È la più ampia di tutte le precedenti, e non sono poche, come abbiamo veduto, presentate sull'argomento. Alla disamina delle proposte è premesso uno studio sui regolamenti dei maggiori Stati europei nella parte relativa al modo di discussione delle leggi: Prussia, Confederazione del Nord e Impero Germanico, Austria, Inghilterra, Francia e Belgio, nonchè una succinta storia del Regolamento della Camera italiana dal 1848 al 1877. Sono poi esposte le censure mosse al sistema degli Uffici e le ragioni che militano invece a loro difesa e infine è data giustificazione delle singole modificazioni e nuove proposte.

(2) La Commissione discusse lungamente sull'opportunità o meno di introdurre nella costituzione del Seggio il criterio della rappresentanza delle minoranze contenuto nel progetto Lazzaro del dicembre 1876 e, pur lasciando impregiudicata la massima, risolse di respingerla in questa materia per la incertezza e la mutabilità di maggioranze e minoranze, che avrebbe potuto portare ad effetti assurdi. Ritenne quindi preferibile che i partiti nella loro equanimità accordassero di volta in volta un certo numero di rappresentanti alle minoranze senza prestabilire cifre a priori. (Cfr. Relazione citata, pagg. 34 e 35).

Giudice delle proposte della Giunta, esposte oralmente alla Camera, sarebbe stata la Camera stessa, alla quale soltanto spettava il diritto di deliberare inchieste parlamentari su elezioni contestate. Per connessione di materia, era deferito alla Giunta l'esame dei titoli per l'accertamento dei deputati impiegati.

Nei riguardi delle sedute, la maggioranza della Commissione propose di tornare all'antico sistema delle iscrizioni a parlare pro, contro e in merito e di ridurre a dieci minuti la durata dei discorsi letti. Furono anche affacciate due proposte novatrici: il metodo di votazione, sull'esempio francese, dello scrutinio pubblico per schede, che avrebbe permesso di ottenere in più breve tempo il risultato dell'appello nominale; la soppressione della votazione per alzata e seduta dei disegni di legge composti di un solo articolo non suscettibile di divisione. Nella procedura di esame dei disegni e proposte di legge, la Commissione presentò alcune proposte intese a rafforzare il sistema degli Uffici impedendo che, ad eccezione dei bilanci e del rendiconto, altri disegni di legge potessero essere ad essi sottratti, e a renderne ancora più sollecita l'azione ammettendo la possibilità, nei casi di assoluta urgenza, di convocazione immediata con sospensione della seduta pubblica. Circa il lavoro delle Commissioni, propose che queste non potessero chiedere documenti al governo, se non nel periodo precedente alla nomina dei relatori; che i relatori dovessero presentare le relazioni entro dieci giorni dalla nomina e non potessero ottenere congedo se non dopo la presentazione della relazione loro affidata e infine che, sull'esempio del Parlamento inglese, ad ogni relazione fosse premessa la tabella delle convocazioni e dei membri intervenuti e il testo delle deliberazioni prese, col voto nominale dei singoli membri. Stabili quattro Commissioni permanenti — per la verifica dei poteri; per il bilancio; per le petizioni; per la contabilità interna — da nominarsi dagli Uffici con un *quorum* di 18 membri. Cercò di porre un freno all'abuso verificatosi di ampie discussioni in occasione di semplici interrogazioni, proponendo che fossero esaurite senza discussione dopo la risposta del Ministro.

26. — La prima Sessione della XIII Legislatura non ebbe, dopo la presentazione di questo nuovo progetto di regolamento, che due mesi di vita; perciò il progetto non giunse alla discussione della Camera. Fu ripreso, è vero, il 28 marzo 1878 nella seconda Sessione, nello stato di relazione in cui si trovava, su proposta del deputato Branca, dalla

Camera approvata: ma anche la seconda Sessione si chiuse il 1° febbraio 1880 senza che il progetto venisse in discussione; e nella terza Sessione, brevissima, non fu nemmeno più riprodotto (1).

27. — È noto come la sinistra, assunta al potere nel marzo 1876 sullo scorcio della XII Legislatura, si preoccupasse di allargare il diritto elettorale e di mutarne il sistema sostituendo al Collegio uninominale lo scrutinio di lista. Durante le tre Sessioni della XIII Legislatura fu presentato e ripresentato il relativo progetto che, giunto allo stadio di relazione, non fu però discusso.

Le elezioni per la XIV Legislatura ebbero così luogo col vecchio sistema. Ma pochi giorni dopo l'apertura, il 31 maggio 1880, il progetto di riforma fu ripresentato e dopo varie vicende fu approvato divenendo la legge 22 gennaio 1882, n. 593. Questa situazione politica si ripercosse anche nei riguardi della riforma del regolamento. Discordi pareri esistevano ancora sul miglior metodo di esame preparatorio delle leggi: sistema degli Uffici o del Comitato privato con le tre letture. Il progetto di riforma preparato dalla Commissione nominata dalla precedente Legislatura sulla base del mantenimento degli Uffici avrebbe potuto essere senz'altro riprodotto e discusso; ma, mentre da un lato era vivo il desiderio di avere finalmente un regolamento definitivo, dall'altro la lotta non sopita dei fautori dei due opposti sistemi induceva una stasi e portava alla richiesta di nuovi studi. Infatti nella 2ª tornata del 14 luglio 1880 fu presentata da 78 deputati la proposta di nomina di una nuova Commissione (2), la quale rivedesse il progetto compilato dalla Commis-

(1) Troviamo invece nella 3ª Sessione della XIII Legislatura una proposta presentata il 16 marzo 1880 dal deputato Bonghi per il rinvio dello svolgimento delle interpellanze e interrogazioni in sede di discussione dei bilanci. La proposta fu trasmessa alla Commissione per la riforma del regolamento, ma non ebbe seguito.

(2) La proposta era così formulata: « I sottoscritti desiderando che non vadano perduti i molti studi consacrati da varie Commissioni alla preparazione di un nuovo regolamento della Camera, chiedono che sia nominata una nuova Commissione di nove membri, che prenda nuovamente in esame il progetto e la relazione presentata nella tornata 22 novembre 1877 e ne faccia le conseguenti proposte ». (Cfr. *Atti Parlamentari, Discussioni*, Sessione 1880-81, Vol. II, 2ª tornata 14 luglio 1880, pag. 1525). Essa non ebbe seguito perchè la Legislatura fu chiusa senza che il progetto di

sione, della precedente legislatura, relatore l'On. Corbetta. Su proposta del deputato Napodano, la Camera approvò di riconfermare la stessa Commissione, i cui membri erano stati tutti rieletti deputati. E la Commissione si limitò a riprodurre integralmente la relazione Corbetta, presentandola il 22 dicembre 1880 (1). Trascorse però circa un anno senza che la Camera la discutesse, finchè nella 2ª tornata del 23 novembre 1881, il deputato Lazzaro chiese che si venisse una buona volta ad una decisione e si fissasse una prossima seduta antimeridiana per la discussione del progetto di riforma.

Il Presidente propose che domenica 4 dicembre 1881 si tenesse una seduta straordinaria per la discussione del regolamento e la proposta fu approvata. Ma la Camera, nel suo complesso, non desiderava tale discussione, anche perchè, portata ormai quasi in porto la riforma elettorale, la sua vita non sarebbe stata lunga. E infatti nella tornata prestabilita, prima che la discussione si iniziasse, furono presentate da vari deputati diverse proposte, tutte però sostanzialmente tendenti a che la discussione non avvenisse, sia perchè trattavasi di riforme sostanziali che pertanto andavano ancora meditate, sia perchè si sarebbe fatto inutile lavoro, dato che la nuova Camera, eletta con un nuovo sistema, avrebbe certamente voluto rivedere il suo regolamento. Si imperniò in proposito una discussione che occupò buona parte della seduta e fu lo

riforma del regolamento fosse approvato. Fu invece approvata una modificazione all'articolo 58 del regolamento relativo alle Commissioni permanenti. Nella seduta del 20 giugno 1882, discutendosi il disegno di legge di modificazioni alla legge sull'amministrazione e sulla contabilità dello Stato, la Commissione del bilancio propose che fosse ad essa deferito anche l'esame del rendiconto generale consuntivo e che il numero dei suoi componenti fosse portato a 36. La proposta fu fatta sotto forma di ordine del giorno, che la Camera approvò nella stessa seduta. (Cfr. *Atti Parlamentari*, Discussioni, Sessione 1880-82, Vol. XII, tornata 20 giugno 1882).

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XIV, Sessione 1880-82. Documenti, Vol. IV, n. XXII. Nel gennaio 1881 essendo morto l'on. Corbetta, fu a lui sostituito, quale relatore, il deputato Massari, per riferire anche su proposte singole che erano state presentate nel corso della Legislatura e cioè due del deputato Bonghi per modificazioni alla parte relativa alla verifica dei poteri (1º luglio 1880) e alle interpellanze (1º dicembre 1880) e una del deputato Crispi per modificazioni sulle interpellanze, sulla precedenza nei metodi di votazione e sul divieto di presentare proposte o mozioni sottoscritte da più di cinque deputati.

specchio fedele della non sopita lotta tra i fautori degli Uffici e i suoi accaniti oppositori. La questione pregiudiziale fu però superata e si iniziò la discussione degli articoli. Ma, esauriti i primi due capi, cioè dodici articoli (1), allorchè dovevasi iniziare la discussione sul Capo riflettente gli Uffici, il deputato Crispi, uno dei più fieri oppositori di tale sistema, chiese il differimento della discussione. Furono presentate due proposte: una dal deputato Luchini per il rinvio alla domenica successiva; l'altra dal deputato Di San Donato perchè il Presidente stabilisse una seduta, esaurita la discussione dei bilanci. La prima proposta messa ai voti fu respinta. Fu approvata invece quest'ultima; ma, esaurita la discussione dei bilanci, del regolamento più non si parlò anche perchè il 28 giugno 1882 la Camera prese le vacanze estive e nel settembre successivo la Legislatura ebbe termine.

28. — La XV Legislatura, aperta il 22 novembre 1882 — la prima a scrutinio di lista — non si preoccupò eccessivamente, nei suoi quasi quattro anni di vita, del regolamento. Ormai il sistema degli Uffici, che riceveva sempre più, con l'andare del tempo, il crisma dell'esperienza dimostrandosi efficace nell'esame preparatorio di leggi importanti, vedeva a poco a poco diminuire i suoi oppositori. Perciò il bisogno di una riforma organica del regolamento si faceva meno sentire e ciò spiega perchè in questa come nelle successive Legislature non si trovino più tracce di un rifacimento ex novo del regolamento. Si ebbero, è vero, proposte abbastanza numerose di modificazioni a singole disposizioni, ma ben poche ebbero l'onore di una discussione e pochissime furono quelle approvate.

(1) Per quanto riguarda il primo capo si discusse a lungo sull'articolo 3 del Regolamento vigente, che non veniva modificato, circa l'esercizio immediato delle funzioni di deputato, dopo la prestazione del giuramento. Ne fu proposta la soppressione con l'effetto di far entrare in funzione i deputati soltanto dopo convalidata l'elezione; ma la proposta fu poi ritirata e l'articolo fu approvato con un'aggiunta del deputato Indelli per la quale la disposizione si applicava anche ai deputati eletti nelle elezioni suppletive. Salve lievi modificazioni di forma, furono approvati gli articoli dall'uno al dieci; una discussione si imperniò sull'articolo 11 che istituiva la Commissione per la contabilità interna. La Camera si trovò d'accordo nel ritenere non necessaria la istituzione di tale Commissione e l'articolo 11 fu soppresso (Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1880-81, Discussioni, Vol. VIII, tornata 4 dicembre 1881).

Nella XV Legislatura l'episodio verificatosi nella settima seduta dall'apertura - 30 novembre 1882 - del deputato Falleroni, eletto per la circoscrizione di Macerata, il quale si rifiutò di giurare e, per ordine del Presidente Farini, dopo ripetuti inviti di uscire dall'Aula come non ammesso ad esercitare le funzioni di deputato, fu espulso (1), dette luogo nella tornata del 5 dicembre successivo alla presentazione di una proposta del deputato Cuccia, intesa a considerare decaduto dal mandato il deputato che rifiutasse di giurare. La proposta fu svolta nella tornata dell'8 dicembre e dette luogo ad un elevato dibattito sulla questione degli effetti, sul mandato parlamentare in rapporto allo Statuto, del rifiuto di giurare. Intervenne nella discussione il Ministro della giustizia Zanardelli, il quale, rilevando l'alta gravità della questione, pregò il proponente di non insistere nella proposta, assicurando che il Governo avrebbe esaminato l'arduo tema con accuratezza e ponderazione, presentando, ove ne fosse il caso, di propria iniziativa, un disegno di legge. Il deputato Cuccia ritirò allora la sua proposta; ma il deputato Pierantoni, ritenendo che lo Statuto desse senz'altro alla Camera il diritto di dichiarare la decadenza dal mandato, presentò, per il caso specifico verificatosi, analoga proposta che fu trasmessa agli Uffici (2). La proposta non ebbe seguito perchè fu dal Governo provveduto con un disegno di legge a comminare la decadenza del mandato dei deputati che ricusassero di giurare puramente e semplicemente nei termini dell'articolo 49 dello Statuto o che non giurassero entro due mesi dalla convalida della elezione, salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto dalla Camera. Così pure non ebbero seguito due altre proposte: una del deputato Lazzaro, letta il 7 dicembre 1882, svolta e presa in considera-

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XV, Sessione 1882-83, Discussioni, Vol. I. Tornata 30 novembre 1882.

(2) I deputati Cuccia e Pierantoni ricordarono entrambi il precedente verificatosi nella X Legislatura (1867) del deputato Crotti eletto nel Collegio di Verrès il quale prestò giuramento, ma fece delle riserve, così che il Presidente Mari dichiarò di non poterlo immettere nelle funzioni di deputato. Nella tornata del 20 maggio 1867 la Camera fu chiamata dal Presidente a decidere sulla questione se dovesse dichiararsi vacante il Collegio di Verrès. Seguì un ampio dibattito; vi intervennero deputati giuristi di grandissima fama, quali Mancini, Villa, Pescatore e Pessina, e la Camera accolse la proposta di dichiarare vacante il Collegio di Verrès. (Cfr. *Atti Parlamentari*, Sessione 1867. Discussioni, Vol. I, tornata 20 maggio 1867).

zione nella tornata successiva, relativa a modalità di discussione dei disegni di legge — precedenza delle questioni pregiudiziali e sospensiva sulla discussione generale; prevalenza del voto espresso sugli altri due metodi di votazione; decadenza dallo svolgimento di ordine del giorno, chiusa la discussione generale; divieto di presentare proposte di iniziativa parlamentare firmate da un numero di deputati maggiore di quello richiesto per appoggiare gli emendamenti, cioè da più di quindici — l'altra del deputato Oliva, letta il 12 dicembre 1882, svolta e presa in considerazione nella tornata successiva, circa la procedura relativa al diritto di petizione, da modificarsi nel senso che le petizioni avrebbero dovuto essere esaminate dalla Giunta con l'audizione dei petenti, in pubblico e previa, occorrendo, una istruttoria sui fatti, eseguita dalla Giunta stessa (1).

Sullo scorcio della legislatura, il deputato Lazzaro riprese nel marzo 1886 la sua proposta di modificazioni del regolamento nei riguardi della discussione delle leggi, limitandola però alla decadenza dello svolgimento degli ordini del giorno, in seguito alla chiusura della discussione generale, nella quale nessuno, compresi i Ministri, avrebbe potuto rientrare. La svolse nella tornata del 18 marzo 1886. Ricordò i precedenti, le difficoltà incontrate da tutte le proposte di radicale modificazione del regolamento, lamentò che le cose non procedessero bene appunto perchè la procedura vigente — quella degli Uffici — non corrispondeva, a suo avviso e ad avviso di uomini come Cesare Balbo e Cavour, allo spirito e allo scopo delle istituzioni rappresentative; ma dichiarò di aver preferito ad una proposta radicale di riforma il sistema di procedere per gradi, per emendamenti, proponendo intanto una modificazione nella discussione delle leggi. E chiese che la sua proposta fosse presa in considerazione e deferita all'esame della Commissione che era stata incaricata di riferire su altre proposte di modificazioni. La Camera accolse tale richiesta; ma non se ne fece nulla, anche perchè un mese dopo la Legislatura fu chiusa.

(1) Per bene intendere il significato della proposta Oliva, occorre tener presente che il diritto di petizione fu nel primo quarantennio dalla costituzione del Parlamento largamente esercitato. Basta sfogliare i volumi degli Atti parlamentari per avere idea esatta del grande numero di petizioni esaminate e degli ampi dibattiti ai quali quasi normalmente esse davano luogo.

29. — Molto più numerose furono le proposte di modificazioni al regolamento presentate nelle quattro Sessioni della XVI Legislatura che, aperta il 10 giugno 1886, durò fino al 3 agosto 1890.

In una delle prime sedute — il 15 giugno 1886 — il deputato Cuccia propose di delegare al Presidente la nomina di una Commissione di nove membri per condurre a termine i lavori già preparati nelle precedenti Legislature per la riforma del regolamento. La proposta fu approvata e nella tornata del 21 giugno successivo il Presidente nominò i deputati Bonghi, Boselli, Crispi, Cuccia, Di Rudini, Ercole, Lazzaro, Marcora e Spaventa a far parte della Commissione. La quale, nelle sue prime adunanze, constatato il risultato negativo che nelle precedenti Legislature avevano sempre avuto i tentativi di una radicale riforma del regolamento, nonostante il desiderio della Camera, vivamente sentito e tante volte ripetuto, di avere un regolamento definitivo, ritenne che il fatto fosse dovuto alla quasi impossibilità di codificare in una volta un regolamento completo e, soffermandosi sopra questo aspetto della questione, espresse l'avviso che convenisse abbandonare il proposito di una riforma radicale e introdurre invece, di volta in volta, nel regolamento quelle riforme nella procedura e nei metodi di discussione che l'esperienza potesse suggerire come meglio adatte a rendere più proficuo il lavoro della Camera. Stimò che a tale scopo fosse indispensabile la costituzione in ogni Sessione di una Commissione permanente del regolamento e presentò analoga proposta nella seduta del 18 dicembre 1886. La Camera la discusse e l'approvò il 20 dicembre successivo (1) e nella seduta del 13 gennaio 1887 il Presidente costituì la

(1) Ecco il testo della proposta, che fu approvato quale aggiunta all'articolo 58 del regolamento:

« Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera i nomi di nove deputati da lui scelti a costituire la Giunta permanente per il regolamento interno della Camera.

« Questa Giunta verrà proponendo, durante la Sessione, le modificazioni e le aggiunte al regolamento che l'esperienza mostrerà necessarie.

« Alla medesima Giunta sarà deferito lo studio di qualunque proposta relativa al regolamento ». (Cfr. *Atti parlamentari*, Legislatura XVI, Sessione 1886-87, Discussioni, Vol. I, tornate 15 e 21 giugno 1886 e 20 dicembre 1886 e Vol. II, tornata 13 gennaio 1887. Documenti, n. XIX). Con disposizione transitoria, per la Sessione in corso, la nomina fu stabilita subito dopo l'approvazione della proposta.

Commissione permanente con i medesimi deputati che già facevano parte della Commissione nominata il 21 giugno 1886 (1).

30. — La Commissione permanente durante tutto il corso della XVI Legislatura presentò molteplici proposte di modificazioni al regolamento vigente, che era ancora quello del 1868, con le successive modificazioni, attenendosi al metodo di proporre le riforme per gradi e parecchie di esse furono approvate. Gioverà elencare quelle che furono discusse dalla Camera e approvate, tenendole distinte cronologicamente e per Sessione.

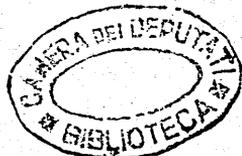
PRIMA SESSIONE:

a) *Proposte 5 e 31 maggio 1887* (Relatore Bonghi). — Trattavasi di una modificazione del terzo capoverso dell'articolo 29 relativo all'ordine della discussione. Mentre il regolamento vigente stabiliva che le discussioni dovevano esser fatte pro o contro e che l'ordine di concessione della parola era pro e contro alternativamente, la Commissione proponeva che i deputati avessero la parola nell'ordine di iscrizione e che, esaurita o chiusa la discussione, la presentazione di una mozione non desse diritto a parlare: i Ministri avrebbero potuto fare soltanto semplici dichiarazioni a nome del Governo, e i deputati avrebbero potuto spiegare brevemente il proprio voto. Inoltre la Commissione proponeva di sopprimere l'articolo 63, secondo il quale gli ordini del giorno erano equiparati agli emendamenti.

La Camera discusse queste modificazioni nella tornata del 18 maggio 1887 e, dopo un lungo dibattito, determinato soprattutto dal fatto che la disposizione, per lo meno nella forma, sembrava limitare il diritto concesso dallo Statuto ai Ministri di parlare quando credono, fu approvata la proposta Fortis di rinvio dell'articolo alla Commissione, per farne oggetto di nuovi studi.

La Commissione lo ripresentò il 31 maggio con l'aggiunta che « se i Ministri chiedevano di essere ancora sentiti, in virtù dell'articolo 66 dello Statuto, la discussione generale s'intendeva riaperta ». La

(1) All'on. Crispi, assunto nell'aprile 1887 al Governo, fu sostituito l'on. Lucchini O.



Camera discusse nuovamente la proposta nella tornata del 15 giugno. La ragione della proposta della Commissione era evidente: si voleva evitare che le discussioni trasmodassero. Ma parve ad alcuni che la disposizione limitasse sensibilmente la libertà di parola e ferisse i diritti delle minoranze e quindi si accese un lungo dibattito e si propose anche un nuovo rinvio alla Commissione, che fu però respinto. Fu invece approvato il nuovo articolo 29 nel testo della Commissione e la conseguente soppressione dell'articolo 63 (1).

b) *Proposta 5 maggio 1887* (Relatore Bonghi). — Riguardava le questioni sospensive e pregiudiziali. Secondo l'articolo 37 del regolamento in vigore, tali questioni erano trattate nella discussione generale. La Commissione rilevò il duplice inconveniente più volte lamentato che da un lato la disposizione poteva esser causa di turbamento dell'ordine delle iscrizioni a parlare e dall'altro poteva prolungare la discussione: propose quindi di stabilire che la pregiudiziale e la sospensiva potessero essere proposte da un singolo deputato prima della discussione ma da quindici, a discussione iniziata e di limitare la discussione a due deputati in favore e a due contro, dopo di che la Camera doveva senz'altro deliberare. — Nella tornata del 18 maggio la modificazione all'articolo 37 fu approvata secondo la proposta della Commissione (2).

c) *Proposte 5 e 31 maggio 1887* (Relatore Bonghi). — Definivano e disciplinavano il diritto di interrogazione e di interpellanza in quattro articoli — dal 70 al 73 — da sostituirsi ai tre articoli 70, 71, 72 del regolamento vigente. Oltre a specificare in che cosa consistessero l'interrogazione e l'interpellanza, stabilivano che dovessero esser redatte entrambe per iscritto; che l'interrogazione era iscritta all'ordine del giorno della seduta fissata dal Ministro o dalla Camera e che, quanto alle interpellanze, il Governo dovesse dichiarare se e quando intendeva rispondere. Se l'interpellanza era respinta dal Governo, spettava alla Camera di decidere se e in qual giorno dovesse essere svolta. Inoltre il proponente non soddisfatto delle risposte del Governo, aveva di-

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 1^a Sessione 1886-87, Discussioni, Vol. III e IV, tornate 18 maggio e 15 giugno 1887. Documenti, n. XIX-bis e XIX-bis-A.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 1^a Sessione 1886-87. Documenti, n. XIX-ter. Discussioni, Vol. III, tornata 18 maggio 1887.

ritto di presentare una mozione, che, una volta presentata, non poteva più essere ritirata dal proponente senza l'assenso della Camera ed era svolta nel giorno fissato dal Ministro con l'assenso del proponente: in caso di dissenso decideva la Camera. Un nuovo articolo stabiliva poi che lo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze era fatto a parte da ogni altra discussione. La Camera discusse a lungo in proposito nelle tornate del 18 maggio e del 15 giugno 1887 e approvò le proposte della Commissione (1).

d) *Proposta 31 maggio 1887* (Relatore Bonghi). — Fissava alle Commissioni elette dagli Uffici per riferire sulle domande di autorizzazione a procedere, il termine di quindici giorni, che, nel caso di richiesta di documenti al Ministero, decorreva dal giorno della loro trasmissione. Ad evitare poi che le domande a procedere subissero stasi, dava facoltà al Presidente, trascorso il termine, di iscriverne d'ufficio all'ordine del giorno la discussione. Nella tornata del 15 giugno 1887 la Camera approvò senza discussione la proposta (2).

SECONDA SESSIONE (3):

a) *Proposta 17 dicembre 1887* (Relatore Bonghi). — Tendeva ad assicurare la regolarità e la sincerità delle votazioni delle leggi a scrutinio segreto codificando le consuetudini vigenti, di fronte al silenzio in proposito del regolamento. Stabiliva che i progetti di un solo articolo — secondo la norma già in vigore in Senato — erano senz'altro votati a scrutinio segreto; che i progetti erano votati immediatamente o, eccezionalmente, nella tornata successiva e in numero non maggiore di tre; che la votazione era annullata e subito ripetuta nel caso di constatate irregolarità; che dovesse essere accertato dall'Ufficio di

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 1^a Sessione 1886-87, Documenti n. XIX-*quater* e XIX-*quater*-A. Discussioni, Vol. III e IV, tornate 18 maggio e 15 giugno 1887.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 1^a Sessione 1886-87, Documenti, n. XIX-*quinquies*. Discussioni, tornata del 15 giugno 1887.

(3) Nella 2^a Sessione della Legislatura XVI, la Commissione del regolamento fu composta dei deputati Bonghi, Cuccia, di Rudini, Ercole, Marcora, Spaventa, Luchini O., Ferraris Maggiorino e Sonnino. Quest'ultimo si dimise nella tornata del 17 aprile 1888.

Presidenza il numero e il nome dei votanti; che nella ipotesi di votazioni contemporanee di più leggi, i deputati i quali volessero astenersi dal voto per qualcuna di esse, dovevano dichiararlo alla Presidenza prima di votare. La proposta era estrinsecata in articoli aggiuntivi la Camera l'approvò, dopo breve discussione, nella tornata 28 febbraio 1888 (1).

b) *Proposta 17 dicembre 1887* (Relatore Bonghi). — Introduceva nel regolamento una procedura speciale per la discussione delle mozioni, informandosi al criterio di conciliare il diritto di iniziativa di ciascun deputato con la necessità di non intralciare il corso regolare dei lavori parlamentari. Stabili quindi il diritto di ciascun deputato di presentare mozioni, anche se non fossero state precedute da interpellanze. Esse però erano lette soltanto se munite di dieci firme o previa autorizzazione di tre Uffici. Spettava alla Camera, udito il proponente e il Governo, di fissare il giorno della discussione. Anche lo svolgimento delle mozioni — come quello delle interrogazioni e interpellanze — doveva essere fatto a parte da ogni altra discussione e quindi si proponeva di introdurre la relativa aggiunta nell'articolo 73.

La Camera discusse la proposta della Commissione nella tornata del 28 febbraio 1888 e l'approvò (2).

c) *Proposta 23 febbraio 1888* (Relatore Bonghi). — Dava facoltà ad ogni deputato di trasmettere alle Commissioni emendamenti od articoli aggiuntivi e di chiedere di esporne dinanzi ad esse i motivi. La Camera l'approvò senza discussione nella tornata del 16 aprile 1888 (3).

d) *Proposta 23 febbraio 1888* (Relatore Bonghi). — Introduceva, per la discussione delle leggi il sistema delle tre letture. La Commis-

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 2ª Sessione 1887-88, Documenti n. III. Discussioni Vol. II, tornata 28 febbraio 1888.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 2ª Sessione 1887-88. Documenti n. III-bis. Discussioni, Vol. II, tornata 28 febbraio 1888.

(3) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, 2ª Sessione 1887-88. Documenti n. III-ter. Discussioni, Vol. II, tornata 16 aprile 1888. Nella discussione della proposta il deputato Baccarini propose e svolse la seguente aggiunta: « Un deputato non può far parte di Commissioni incaricate di riferire alla Camera sopra disegni di legge che riguardino interessi speciali del Collegio elettorale, che egli rappresenta ». L'aggiunta sollevò difficoltà soprattutto nei riguardi della sua formulazione e il proponente consentì che fosse trasmessa alla Commissione. Ma non ebbe seguito.

sione, conscia delle gravi difficoltà che questa riforma aveva suscitato nelle passate legislature, pur introducendola, non propose di sopprimere gli Uffici, ma lasciò liberi Governo e Camera di seguire a loro libito l'uno o l'altro sistema. Essa pensò di fare un esperimento: poichè il sistema delle tre letture aveva a suo favore l'esempio e l'autorità del più antico Parlamento di Europa, ritenne che potessero vincersi le ostilità dei fautori ad oltranza del sistema degli Uffici, contro il quale pur tante obiezioni si erano mosse, lasciando arbitra la Camera di scegliere, caso per caso, quello dei due sistemi che più sembrasse opportuno.

La Camera discusse a lungo la proposta della Commissione nelle tornate del 17 e 18 aprile 1868 e la vivace discussione rivelò ancora una volta l'aspro e non sopito contrasto tra i fautori dei due opposti sistemi. Basti accennare che il deputato Sonnino, all'inizio della discussione, si dimise da membro della Commissione del regolamento e propose che tutte le modificazioni fossero, come sistema, votate nel loro complesso a scrutinio segreto, allo scopo di accertare se la Camera vi partecipasse nel numero legale. La proposta fu ristretta, nel caso specifico, alla votazione dell'articolo 2, che racchiudeva il principio informatore delle modificazioni, quello cioè della richiesta del proponente il disegno di legge di seguire il sistema degli Uffici o delle tre letture, richiesta sulla quale la Camera deliberava, udito un oratore a favore e uno contro. La votazione a scrutinio segreto ebbe luogo dopo il ritiro di varie proposte sospensive e il sistema delle tre letture fu ammesso, ma la votazione riconfermò l'esistenza del forte contrasto, perchè la proposta su 207 votanti raccolse 115 voti favorevoli e ben 92 contrari. Ammesso così il sistema, la Camera proseguì nella tornata successiva la discussione dei vari articoli, che disciplinavano le modalità di estrinsecazione del procedimento delle tre letture e li approvò.

In tal modo dopo quaranta anni, il sistema delle tre letture, che pur annoverando tra i suoi fautori Cesare Balbo e il conte di Cavour, non aveva mai potuto affermarsi nella Camera italiana, tanto che, adottato per la prima volta nel 1868 era stato subito avversato e dopo soltanto quattro anni soppresso, rientrava nel regolamento come metodo facoltativo dell'esame delle leggi. Ma l'esperienza non fu ad esso favorevole perchè ebbe la preferenza il sistema degli Uffici, così che il sistema delle tre letture, pur rimasto a lungo nel regolamento, ebbe scarsa applicazione finchè cadde per desuetudine e fu poi definitivamente soppresso.

e) *Proposta 23 febbraio 1888* (Relatore Bonghi). — Stabiliva nuove norme sul metodo delle votazioni; cioè che nelle votazioni per appello nominale dovesse estrarsi a sorte il nome del deputato dal quale aveva inizio la chiama e che le domande di votazione nominale o a scrutinio segreto, anzichè essere sottoscritte rispettivamente da quindici o da venti deputati, secondo il regolamento vigente, potessero essere fatte anche da un solo deputato, se appoggiate rispettivamente da altri quindici o venti. Nelle tornate del 16 e 17 aprile 1888 la Camera discusse le due proposte: respinse la prima, accolse la seconda (1).

f) *Proposta 23 febbraio 1888* (Relatore Bonghi). — Stabiliva la soppressione della Giunta per la verificaione del numero dei deputati impiegati demandandone le funzioni, per non creare intralci e ritardi, alla Giunta delle elezioni. La proposta fu approvata senza discussione nella tornata del 16 aprile 1888 (2).

g) Tre altre proposte di modificazione furono presentate dalla Commissione permanente, nella seduta del 9 maggio 1888, ma la Camera non le discusse: una riguardava il numero e il *quorum* degli Uffici che si volevano ridurre a sette con un *quorum* di 15; l'altra il termine di 60 giorni da prescrivere al lavoro delle Commissioni nominate dagli Uffici, con la sanzione che, trascorso il termine, si sarebbe potuto chiedere di discutere dopo otto giorni il progetto di legge senza relazione; la terza limitava a quattro il numero delle Commissioni delle quali un deputato poteva far parte (3).

31. — Le modificazioni, che la Commissione del regolamento era venuta a mano a mano proponendo nelle due Sessioni della XVI Legislatura, erano state numerose e importanti investendo il metodo di discussione delle leggi, rafforzando l'esercizio della funzione di controllo sugli atti del Governo, dando una tutela maggiore alla normale

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, Sessione 2^a, 1887-88. Documenti n. III-*quinquies*. Discussioni Vol. II, tornate 16 e 17 aprile 1888.

(2) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, Sessione 2^a, 1887-88. Documenti n. III-*sexies*. Discussioni, Vol. II, tornata 16 aprile 1888.

(3) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XVI, Sessione 2^a, 1887-88. Documenti n. III-*septies*, *octies* e *novies*.

esplicazione delle funzioni di tutti i deputati, sottraendole da eventuali sorprese di maggioranza e garentendo la genuinità delle votazioni. Si rendeva quindi necessaria una coordinazione delle modificazioni col testo del regolamento vigente, che era ancora quello del 1868. A questo lavoro si procedette subito e nella tornata del 19 maggio 1888 l'on. Di Rudinì presentava alla Camera, a nome della Commissione permanente, il nuovo regolamento coordinato, che risultò composto di 131 articoli divisi in 22 capi, così intitolati: 1°) disposizioni preliminari (art. 11 a 31); 2°) Costituzione della Camera (art. 4 a 13); 3°) Attribuzioni della Presidenza (art. 14 a 17); 4°) Giunta per il regolamento della Camera (art. 18); 5°) Della verificaione delle elezioni (art. 19 a 28); 6°) Delle sedute e della polizia della Camera e delle tribune (art. 29 a 46); 7°) Presentazione e distribuzione dei disegni di legge e delle proposte d'iniziativa parlamentare (art. 47 a 52); 8°) Procedimento delle tre letture (art. 53 a 62); 9°) Procedimento degli Uffici (art. 63 a 65); 10°) Delle Commissioni (art. 66 a 68); 11°) Domande di autorizzazione a procedere contro deputati (art. 69 e 70); 12°) Della discussione (art. 71 a 90); 13°) Della votazione (art. 91 a 101); 14°) Delle petizioni (art. 102 e 103); 15°) Delle interrogazioni, interpellanze e mozioni (art. 104 a 108); 16°) Delle proposte d'iniziativa parlamentare (art. 109 a 111); 17°) Delle inchieste parlamentari (art. 112 a 114); 18°) Delle deputazioni e degli indirizzi (art. 115 e 116); 19°) Dei processi verbali (art. 117 a 120); 20°) Della biblioteca (art. 121 a 129); 21°) Degli impiegati (art. 130); 22°) Degli uscieri, commessi e inservienti (art. 131) (1).

32. — Il regolamento del 1888, ricoordinato nel 1891 nella parte riguardante le interrogazioni, interpellanze e mozioni, che al principio della XVII Legislatura era stata profondamente modificata per meglio

(1) La Commissione del regolamento nella tornata del 17 maggio 1888 presentò un'aggiunta all'articolo 83 del nuovo testo coordinato nel senso che la facoltà data ai deputati, chiusa la discussione generale, di fare una pura e succinta spiegazione del proprio voto dovesse esser subordinata al consenso della Camera. Il relatore Cuccia osservò che si trattava di semplice omissione, come risultava dai verbali dell'adunanza, che tuttavia doveva essere riparata dalla Camera. Ma la proposta non ebbe seguito. (Cfr. *Atti Parlamentari*, XVI Legislatura, 2ª Sessione 1887-88. Documenti n. III-B).

specificare e disciplinare l'esercizio di queste tre forme di controllo parlamentare (1), rimase per circa un decennio il Codice della Camera per lo svolgimento dei suoi lavori senza che modificazioni vi fossero introdotte (2), finchè i gravi avvenimenti parlamentari, conseguenza

(1) Queste modificazioni e aggiunte che la Camera discusse e approvò nella tornata del 18 dicembre 1890 possono così riassumersi. Nei riguardi delle interrogazioni si stabilì di iscriverle all'ordine del giorno nella seconda tornata dalla presentazione e di svolgerle tutti i giorni in principio di seduta, ma per non oltre 40 minuti; si dette diritto all'interrogante di replicare alle dichiarazioni del Governo, ma per un tempo non eccedente i cinque minuti; si comminò la decadenza in caso di assenza dell'interrogante, si dette diritto al Governo di rispondere immediatamente al principio della tornata successiva alle interrogazioni che esso riconoscesse urgenti. Per lo svolgimento delle interpellanze si riservò il lunedì di ogni settimana, salva deliberazione contraria della Camera; si stabilì la decadenza in caso di assenza, si dette la possibilità di riunire, col consenso della Camera, interpellanze relative a fatti identici o connessi, all'infuori del loro ordine di presentazione; si sancì il diritto di ogni deputato di presentare una mozione quale seguito dell'interpellanza. Nei riguardi delle mozioni si stabilì che una volta lette non potessero essere più ritirate se dieci o più deputati vi si opponessero, si dispose il raggruppamento con l'assenso della Camera di più mozioni identiche o connesse, si estese alle mozioni la procedura di discussione dei disegni di legge nei riguardi degli emendamenti con particolari norme per la votazione.

(2) Furono tuttavia presentate nelle Legislature XVII, XVIII e XIX varie proposte di modificazioni sulle quali riferì la Giunta del regolamento, senza che però mai venissero in discussione alla Camera. Ne diamo una indicazione sommaria. Nella XVII Legislatura il 29 maggio 1901 i deputati Imbriani-Poerio, Pansini e Mussi proposero che un solo deputato, anzichè dieci secondo la norma dell'articolo 33 del regolamento vigente, potesse invitare la Presidenza a verificare se la Camera fosse in numero legale; ma la Commissione, sulla base di precedenti interpretativi dell'articolo 53 dello Statuto e dell'esperienza e delle consuetudini dei maggiori Parlamenti, si dichiarò contraria alla proposta. Il 28 giugno 1891 i deputati Tittoni, Barzilai e Antonelli proposero di sopprimere la votazione a scrutinio segreto, ma anche su questa proposta la Commissione espresse il suo avviso contrario. Il 16 dicembre 1891 il deputato Vollaro, ad evitare l'inconveniente che il raggruppamento di molte interpellanze potesse arrestare il corso delle altre, propose che, per le interpellanze raggruppate, un solo interpellante fosse incaricato dello svolgimento e un altro della replica e la Commissione, accogliendo la proposta nella sua sostanza, limitò il diritto al raggruppamento per le sole interpellanze presentate non oltre tre giorni

di quelli verificatisi nel paese nel 1898 e culminati con la violenza ostruzionistica del 1899-900, non resero necessaria una profonda modificazione soprattutto nella parte riguardante i poteri del Presidente, le sedute, la polizia della Camera e la discussione.

dalla prima di esse, e stabilì che nella stessa tornata nessun deputato potesse svolgere più di una interpellanza o interrogazione. La Commissione poi, ad analogo quesito posto dal Presidente della Camera Biancheri il 14 giugno 1891, rispose che, constatata la mancanza del numero legale e sciolta la seduta, nella nuova tornata riviveva la presunzione che la Camera fosse in numero. Stabilì infine che la questione pregiudiziale nello svolgimento delle mozioni potesse esser posta sia nella tornata di fissazione della discussione, sia nel giorno della discussione. (Cfr. Legislatura XVII, Documenti, Vol. II, n. XXII-bis, ter, quater-A).

Nella XVIII Legislatura numerose proposte di modificazioni a singole norme furono presentate. Su di un gruppo riferì il 25 giugno 1893, per la Commissione del regolamento, l'on. Boselli, su di un altro riferì il 4 luglio 1894, l'on. Sineo.

Facevano parte del primo gruppo le seguenti proposte: del deputato Crispi per la soppressione delle commemorazioni funebri, proposta che la Commissione modificò nel senso che soltanto il Presidente avrebbe commemorato il deputato estinto; del deputato Levi, accolta dalla Commissione, per vietare ai deputati, che non avessero preso parte ad una votazione per appello nominale, di fare successive dichiarazioni di voto; della Commissione, perchè nelle votazioni per appello nominale fosse estratto a sorte il nome del deputato dal quale doveva cominciare la chiama; dei deputati Nicotera e Rampoldi, non accolta dalla Commissione, per fissare alla Giunta delle elezioni il termine di un mese dalla nomina per riferire su tutte le elezioni non contestate e di due mesi su quelle contestate e per sospendere il diritto di voto ai deputati la cui elezione era contestata fino alla pronunzia di convalida; del deputato Fulci N. e di altri, accolta dalla Commissione, perchè delle dimissioni di un deputato contestato fosse data notizia alla Camera soltanto dopo la deliberazione di convalida; dei deputati Cuccia e Vischi perchè la Giunta delle petizioni riferisse soltanto sulle petizioni presentate nel corso della Legislatura non tenendo conto di quelle di Legislature precedenti se non fossero state ripresentate e per stabilire in ogni lunedì la discussione delle petizioni. La Commissione non si limitò, nei riguardi delle petizioni, a queste due sole proposte e progettò una serie di modificazioni e di aggiunte per le quali la Giunta delle petizioni doveva classificare le petizioni in tre elenchi (uno per le proposte di passaggio all'ordine del giorno; un altro per quelle di deposito agli archivi, un terzo per l'invio al Ministro competente), da presentarsi al Presidente della Camera nella penultima settimana di ogni mese, e da discutersi in una

33. — Per ben comprendere la portata delle modificazioni regolamentari del 1900 è opportuno un sommario cenno degli avvenimenti politici che le determinarono. Nei primi giorni del maggio 1898, si svolsero nella Nazione fatti di tale gravità da richiedere in alcune provincie la proclamazione dello stato d'assedio, avvenuta con Reali decreti 7 e 9 maggio.

tornata antimeridiana del primo lunedì di ciascun mese durante la Sessione parlamentare. La discussione si sarebbe svolta soltanto sulle petizioni del terzo elenco. Inoltre avrebbero potuto formare oggetto di relazione e di discussione soltanto le petizioni presentate nella Sessione, salvo che quelle di Sessioni antecedenti non fossero ripresentate.

Facevano parte del secondo gruppo, sul quale riferì l'on. Sineo, le proposte seguenti: della Commissione circa misure disciplinari contro i deputati che turbassero l'ordine (richiamo all'ordine per la prima e per la seconda volta con iscrizione a verbale e interdizione della parola per tutta la seduta; nel caso di persistenza nel turbamento dell'ordine, censura da infliggersi dalla Camera, con interdizione della parola per la intera discussione e da pubblicarsi in tutti i comuni del Collegio); circa la soppressione della discussione generale dei bilanci e il divieto per ciascun deputato di svolgere più di una interrogazione nella stessa seduta; del deputato Carmine, accolta dalla Commissione, sul termine di 15 giorni da fissarsi alla Giunta delle elezioni, a decorrere dalla sua costituzione, per il sorteggio dei deputati impiegati; del deputato Levi, respinta dalla Commissione, per stabilire con sorteggio il turno degli iscritti a parlare nelle discussioni, dopo i primi sei; dei deputati Imbriani e Paolucci perchè nelle votazioni nominali ogni deputato si recasse alla tribuna per dichiarare il suo voto: proposta questa modificata dalla Commissione nel senso che il deputato, pur rimanendo al suo seggio, si alzasse in piedi per pronunziare il suo voto; del deputato Cavallotti, respinta dalla Commissione, per abolire il contro-appello nelle votazioni nominali; dei deputati Rampoldi e Garavetti, anch'essa respinta dalla Commissione, per la nomina di una Commissione permanente composta di nove membri per il coordinamento delle leggi. (Cfr. Legislatura XVIII, 1^a Sessione, 1892-94, Documenti, Vol. III. m. XII-b).

Nella 2^a Sessione della XVIII Legislatura, che fu brevissima — tenne seduta soltanto dal 3 al 15 dicembre 1894, nel qual giorno a seguito degli incidenti per la discussione dei documenti del plico Giolitti su cui riferì la Commissione dei cinque, la Sessione fu prorogata e poi chiusa la Legislatura il 13 gennaio 1895 — il deputato Bonghi e il deputato Torrigiani insieme con altri cento, presentarono nella seduta del 13 dicembre due proposte di modificazione al regolamento nel capo delle misure disciplinari contro i deputati che turbassero l'ordine. Le proposte erano state determinate

Dimessosi nel giugno 1898 il Ministero Di Rudinì dopo aver presentato un disegno di legge di provvedimenti, temporanei e permanenti, per il mantenimento dell'ordine pubblico, succedette ad esso il Ministero Pelloux, che si limitò a chiedere alla Camera l'approvazione delle sole disposizioni di carattere temporaneo aventi in parte effetto fino al 30 giugno 1899. Tali disposizioni furono concretate nella legge

dagli incidenti avvenuti ancora in quei giorni per la questione del plico Giolitti; ma, per la proroga della Sessione decretata due giorni dopo e poi per la chiusura della Legislatura non poterono avere alcun seguito: la Commissione del regolamento non ebbe il tempo di riferire.

Però, appena aperta la XIX Legislatura, il 20 e il 21 giugno 1895 le proposte di modificazioni al regolamento relative a misure disciplinari contro i turbatori dell'ordine furono ripresentate, una dal deputato Cibrario e da altri, l'altra dal deputato Cavallotti e da altri. Su di esse riferì di urgenza la Commissione, relatore Sineo, nella seduta del 26 giugno successivo. La proposta Cibrario comminava la sospensione da uno a dieci giorni dalle funzioni, con interdizione di entrare nel palazzo, a carico dei deputati, i quali, a giudizio del Presidente, con parole o atti sconvenienti o violenti determinassero turbamento nell'adunanza; la proposta, presentata in contrapposizione, dal deputato Cavallotti estendeva quelle disposizioni ai membri del Governo ed escludeva dalle discussioni sul regolamento i deputati colpiti da censura in seguito ad inchiesta parlamentare o le cui elezioni fossero contestate per corruzione. Il movente delle due proposte era evidente dopo le procellose discussioni che avevano determinato la chiusura della Legislatura precedente. E la Commissione, pur rilevando questo dato di fatto, ritenne però che sostanzialmente la proposta Cibrario corrispondesse ad una necessità generalmente sentita di impedire intemperanze ed eccessi nocivi al decoro della Camera e al normale funzionamento dei suoi lavori e quindi riprodusse e accentuò le proposte già fatte in proposito nella precedente Legislatura (vedi sopra). Ma le proposte non giunsero mai alla discussione della Camera.

Altre proposte, quelle cioè del deputato Costa (25 giugno 1895, Doc. n. VII-ter) per conferire alla Giunta del bilancio le attribuzioni della Giunta dei decreti registrati con riserva, e del deputato Lazzaro relativa al divieto per i deputati di assumere difese dinanzi alla Giunta delle elezioni (10 maggio 1896, Doc. XXV) non furono nemmeno esaminate dalla Commissione del regolamento. La quale invece sul quesito posto dal Presidente della Camera se potesse proseguirsi nei lavori nella seduta successiva a quella in cui era risultata la mancanza del numero legale, si affermò, come già in passato, affermativamente (Doc. n. VII-quater-A del 18 maggio 1896) e nella tornata del 21 maggio successivo furono approvate le relative proposte, per le quali la richiesta di verifica del numero poteva esser

17 luglio 1898. Il Governo prese in pari tempo l'impegno di presentare al riaprirsi dei lavori parlamentari un disegno di legge per la tutela dell'ordine pubblico, contenente modificazioni alla legge sulla pubblica sicurezza e all'editto sulla stampa. Il disegno di legge fu infatti presentato il 4 febbraio 1899, poco dopo l'apertura della 2^a Sessione della XX Legislatura. Per la discussione si seguì il sistema delle tre letture: il 16 febbraio 1899 fu iniziata la prima lettura che durò fino alla tornata del 4 marzo successivo, nella quale fu approvato il passaggio alla seconda lettura. Iniziata il 1^o giugno 1899 la seconda lettura, l'estrema sinistra, per impedire l'approvazione della legge ricorse all'ostruzionismo prolungando artatamente la discussione col proporre prima la pregiudiziale e la sospensiva e col presentare poi sugli articoli un numero infinito di emendamenti, sui quali tutti chiedeva la votazione nominale. Per opporsi a simili turbative dell'andamento della discussione, il 7 e il 10 giugno 1899 furono presentate due proposte di riforma del regolamento: una del deputato Sonnino, l'altra del deputato Brunialti. L'on. Sonnino pro-

presentata soltanto da cinque deputati anzichè da dieci, ma la mancanza constatata del numero non determinava alcuna identica presunzione per la tornata successiva.

Nella 1^a Sessione della XX Legislatura (5 aprile 1897-15 luglio 1898) i deputati Pascolato e Lochis e il deputato Vischi (Doc. n. II e II-*bis*) presentarono due distinte proposte, che, mirando ad assicurare la continuità e l'efficacia del controllo parlamentare, stabilirono alla Giunta permanente dei decreti registrati con riserva il termine di un mese dalla sua costituzione e dalla distribuzione degli elenchi per riferire su tutti i decreti, anche su quelli di precedenti Sessioni, sui quali non fosse stato riferito o deliberato. La Commissione del regolamento propose l'approvazione della proposta (Doc. nn. II, II-*bis*, II-*ter*-A del 14 febbraio 1898), respinse invece una proposta del deputato Gallini (Doc. n. II-*ter*) perchè la Camera dichiarasse valida ad ogni effetto la elezione del deputato che non avesse potuto giurare per fatto indipendente dalla sua volontà e la cui elezione non potesse più essere invalidata per avvenuto scioglimento della Camera. Non riferì infine sulla proposta del deputato Rampoldi (Doc. n. II-*quater*) presentata il 23 giugno 1897 per escludere i deputati dal patrocinio innanzi la Giunta delle elezioni.

La chiusura della Sessione fece decadere tutte queste proposte senza che la Camera le discutesse. Le proposte relative alla Giunta dei decreti registrati con riserva furono riprodotte nella 2^a Sessione (Doc. n. VII, A del 21 novembre 1898) ma nemmeno allora furono discusse.

pose di aggiungere un articolo 89-*bis* secondo il quale, allorchè la discussione di un progetto si prolungava in modo da turbare il regolare andamento dei lavori parlamentari, il Presidente poteva chiedere alla Camera di deliberare il tempo massimo da consentire ai singoli oratori e il giorno e l'ora in cui la discussione aveva termine e si procedeva senz'altro alla votazione. L'on. Brunialti propose, sempre allo scopo di impedire l'ostruzionismo, che per la verifica del numero legale occorresse la richiesta di venti deputati; che nella seconda lettura nessun oratore potesse parlare più di venti minuti su ciascun articolo; che nessun deputato potesse firmare più di un ordine del giorno; che la deliberazione della Camera sull'interdizione della parola inflitta dal Presidente fosse presa con votazione per alzata e seduta.

La Commissione del regolamento si divise in due campi. La maggioranza (deputati Di Broglio, Romanin Jacur, Simeoni, Torraca e Cambray-Digny, relatore), pur tenendo fermo il principio che il regolamento aveva per scopo precipuo la tutela del diritto delle minoranze, affermò che esso non doveva però essere strumento in mano ad una minoranza per menomare il diritto della maggioranza di non vedere procrastinata all'infinito la decisione di questioni sulle quali la Camera era chiamata a pronunziarsi. Accettò pertanto il principio della proposta Sonnino, integrata da un'altra proposta del deputato Simeoni membro della Commissione permanente e presentò un articolo aggiuntivo 89-*bis* per il quale il Presidente — in seguito a domanda sottoscritta da 50 deputati presenti — aveva facoltà di proporre: a) che nessun deputato potesse parlare più di 15 minuti, qualunque fosse il numero di ordini del giorno, o emendamenti, o articoli sostitutivi o aggiuntivi da lui presentati; b) che, terminata la discussione, il voto sugli ordini del giorno, articoli sostitutivi o aggiuntivi o emendamenti avvenisse per alzata e seduta; c) che la votazione nominale potesse farsi soltanto sull'ordine del giorno che aveva la precedenza al termine della discussione generale e sul complesso dell'articolo in discussione, con esclusione delle dichiarazioni di voto.

La minoranza della Commissione (deputati Lazzaro, Ferraris Maggiorino, Rampoldi e Sacchi, relatore), sostenne che queste forme abbreviate da un lato non potessero applicarsi alle discussioni in corso e dall'altro non potessero mai riguardare disegni di legge concernenti l'esercizio di diritti statutari.

Presentate queste relazioni nella tornata del 17 giugno 1899, il Presidente del Consiglio Pelloux propose il 20 giugno successivo (2^a tornata), che l'indomani si iscrivesse all'ordine del giorno la discussione delle modificazioni al regolamento. L'estrema sinistra si oppose violentemente, ma inutilmente. La proposta fu approvata e il giorno successivo la discussione fu iniziata, ma continuò l'ostruzionismo, trasferito su di essa, così che il 22 giugno la Sessione fu prorogata con decreto Reale al 28 giugno. Un decreto Reale di tale data attuò i provvedimenti di modificazione alla legge di pubblica sicurezza e all'editto sulla stampa e nella tornata del 28 giugno il Presidente del Consiglio Pelloux lo presentò alla Camera per la conversione in legge (1). Nella tornata successiva il deputato Franchetti presentò una proposta di modificazione al regolamento per il caso specifico di questo disegno di legge, proponendo che la Camera deliberasse di votare a scrutinio segreto il complesso degli articoli alle ore 17 del quindicesimo giorno dalla presentazione della relazione. La Giunta del regolamento la prese in esame lo stesso giorno e, avendone rilevato il carattere e lo scopo singolarmente eccezionali, la rinviò alla Camera per le deliberazioni che avesse credute opportune. La proposta fu perciò iscritta all'ordine del giorno della tornata del 30 giugno; ma all'inizio della seduta l'estrema sinistra continuò l'ostruzionismo, che assunse forma così violenta da costringere il Presidente a togliere la seduta. Con decreto Reale di quello stesso giorno fu chiusa la 2^a Sessione della XX Legislatura.

34. — La 3^a Sessione della XX Legislatura fu inaugurata il 14 novembre 1899. Ripresentato dal Governo il disegno di legge per la conversione in legge del decreto 22 giugno 1899, n. 227, sui provvedimenti politici, il 24 febbraio 1900 ne fu iniziata la discussione

(1) In questa stessa seduta il deputato Sonnino ed altri 14 presentarono una proposta per la nomina di una Commissione incaricata di introdurre nel regolamento della Camera le modificazioni dimostrate dall'esperienza opportune per il buon andamento dei lavori parlamentari e di compilare un testo che avrebbe dovuto andare provvisoriamente in esecuzione senza discussione e votazione due giorni dopo la presentazione alla Camera (*Atti Parlamentari*, Legislatura XX, Sessione 2^a. Documenti n. VII-quinquies). La proposta decadde con la chiusura della Sessione.

generale e il 2 marzo successivo fu approvato il passaggio alla discussione degli articoli. L'estrema sinistra riprese l'ostruzionismo, tanto che al 20 marzo si era ancora alla discussione dell'articolo 1º. Per porre un argine a tale situazione, nella seduta del 21 marzo, l'onorevole Cambray-Digny presentò una mozione sottoscritta da altri 14 deputati, con la quale, riprendendosi la proposta Sonnino della precedente Sessione, si proponeva la nomina di una Commissione di nove membri per compilare un testo di regolamento con le modificazioni suggerite dall'esperienza, che sarebbe andato provvisoriamente in esecuzione, senza discussione e votazione, il giorno successivo a quello di presentazione alla Camera. La Camera deliberò di discuterla nella tornata successiva. Fu proposta dall'onorevole Pantano la sospensiva, ma fu respinta nella tornata del 24 marzo. Nella stessa tornata, discostandosi l'on. Pantano dall'argomento, benchè richiamatovi, il Presidente gli tolse la facoltà di parlare e la Camera, interrogata, approvò l'operato del Presidente. Ma l'estrema sinistra impedì, con tumultuose proteste, la continuazione della seduta, e lo stesso avvenne nelle tornate del 27 e del 28 marzo. Perciò il 29 marzo il Presidente del Consiglio Pelloux propose di sospendere la discussione dando mandato alla Giunta del regolamento di presentare le modificazioni, dopo di che la Camera avrebbe stabilito il giorno in cui sarebbero state votate. La proposta messa ai voti fu approvata per alzata e seduta tra il tumulto dell'estrema sinistra. La quale il giorno successivo, violentemente apostrofando il Presidente appena salito al suo seggio, impedì che si tenesse la seduta. Dimessosi l'intero ufficio di Presidenza, che venne però riletto, il 2 aprile fu stabilito, su proposta del deputato Sonnino, di votare il giorno successivo, in conformità della deliberazione del 29 marzo, le proposte di modificazioni al regolamento. Il 3 aprile, dopo una dichiarazione del deputato Zanardelli, il quale affermò che la deliberazione del giorno precedente era illegale e dopo identica dichiarazione del deputato Pantano, seguita dall'uscita dall'Aula di tutti i deputati dell'estrema sinistra e della sinistra, le proposte di modificazione al regolamento, poste ai voti per alzata e seduta, furono approvate e la Camera aggiornò poi le sue sedute al 15 maggio. In questa seduta, in sede di processo verbale, l'on. Giolitti, rilevando la gravità di una situazione, per la quale due quinti dei membri dell'Assemblea non riconoscevano il regolamento che ne disciplinava le discussioni, propose di sospendere l'approvazione del verbale e presentò, nell'intento di facilitare una pacificazione degli

animi, una mozione per la nomina di una Commissione di nove membri, da eleggersi dalla Camera votando solo per cinque nomi, con l'incarico di proporre le modificazioni al regolamento che avesse ritenuto opportune. La mozione non fu accettata dal Governo e l'on. Giolitti preferì ritirarla dichiarando di lasciare al Governo tutta la responsabilità della situazione. Fu chiesta dall'estrema sinistra la verifica del numero legale, ma il Presidente, applicando il nuovo regolamento, pose prima ai voti l'approvazione del verbale. Scoppiò allora dall'estrema sinistra un violento tumulto, che costrinse il Presidente a togliere la seduta. Il giorno successivo la Sessione fu prorogata e con decreto 17 maggio 1900 la XX Legislatura fu chiusa.

35. — La Giunta del regolamento, che in virtù della deliberazione della Camera in data 29 marzo 1900, era stata invitata a presentare entro il 31 marzo successivo le sue proposte (1), dichiarò nella relazione (2) di aver scelto tra le numerose modificazioni precedentemente presentate quelle che le erano parse più urgenti e indispensabili in ordine alla procedura dei lavori e ai poteri disciplinari dell'Assemblea, rilevando che dalla necessità stessa di vivere e di funzionare i Parlamenti di tutti i paesi avevano attinto la ragione di sanzionare misure coercitive contro i perturbatori dell'ordine. Perchè, se occorreva salvaguardare i diritti delle minoranze, era però assiomatico che nessuna Assemblea parlamentare avrebbe potuto compiere il suo ufficio senza i mezzi indispensabili a prevenire ed a reprimere le intemperanze, gli attentati all'ordine e gli atti compromettenti la dignità delle sue deliberazioni. Informandosi a questi principi, propose le modificazioni e aggiunte che, come sopra si è detto, furono votate senza discussione e approvate e che possono riassumersi come segue:

a) Il processo verbale s'intendeva approvato senza votazione se non vi fossero osservazioni. Occorrendo la votazione, questa si faceva per alzata e seduta (art. 30).

b) La verifica del numero legale, da richiedersi da dieci deputati, non poteva esser fatta se non quando la Camera stesse per pro-

(1) La Giunta era allora composta (3^a Sessione della XX Legislatura) dei deputati Sonnino, presidente; Fani, segretario; Chimirri, Fortis, Gianolio, Grippo, Sacchi, Torrigiani, Vendramini. Relatore fu l'on. Chimirri.

(2) *Atti Parlamentari*, Legislatura XX, 3^a Sessione. Documento n. XVIII.

cedere a qualche votazione per alzata e seduta o per divisione e non poteva essere chiesta prima dell'approvazione del verbale nè in occasione di votazioni da farsi per disposizione espressa del regolamento per alzata e seduta (aggiunta all'art. 33).

c) Al divieto per qualunque estraneo di introdursi nell'Aula si faceva eccezione con un ordine del Presidente (modificazione all'art. 41).

d) Anche nel caso di urgenza, gli emendamenti presentati nella seduta di discussione dovevano essere firmati da dieci deputati (modificazione all'art. 51).

e) Per lo svolgimento degli ordini del giorno, dopo la chiusura, occorreva la firma di dieci deputati e l'iscrizione prima della chiusura. La firma di un deputato che ne aveva firmato più di uno era computata soltanto nel primo (modificazione all'art. 72).

f) Le deliberazioni della Camera sul giudizio del Presidente circa la sussistenza del fatto personale o per l'interdizione della parola e in tutti i casi di appello erano prese per alzata e seduta (modificazione agli art. 75, 77 e art. agg. 91-*bis*).

g) L'ordine del giorno puro e semplice aveva la precedenza su tutti gli altri (aggiunta all'art. 82).

h) La presentazione di articoli aggiuntivi o emendamenti non dava diritto a parlare dopo chiusa la discussione dell'articolo cui si riferivano se non fossero sottoscritti da cinque deputati (modificazione all'art. 85). Era stabilito il termine di cinque minuti per esporre le ragioni del ritiro di un emendamento (aggiunta all'art. 86).

i) Al principio della discussione, la Camera su proposta sottoscritta da dieci deputati, poteva fissare il tempo massimo per ogni oratore. Il Presidente aveva facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno o di emendamenti sconvenienti, estranei alla discussione e con solo scopo ostruzionistico. Nei casi in cui la discussione fosse prolungata in modo da turbare il regolare andamento dei lavori, poteva proporre alla Camera di deliberare il tempo massimo (non inferiore a dieci minuti) per ciascun oratore, la soppressione delle votazioni nominali o a scrutinio segreto, il giorno e l'ora in cui ogni discussione terminava e si procedeva senz'altro alla votazione (articoli aggiunti 87-*bis*, 88-*bis*, 89-*bis*).

l) Le domande di votazione nominale, per divisione o a scrutinio segreto, dovevano essere fatte per iscritto e firmate dal numero

richiesto di deputati. I firmatari non presenti al momento della votazione non si consideravano tali, mentre agli effetti del numero legale erano sempre ritenuti presenti anche se non rispondevano all'appello (modificazione art. 91 e art. aggiunto 91-ter).

36. — Come sopra si è detto, queste modificazioni al regolamento furono approvate senza discussione tra le proteste della sinistra e dell'estrema sinistra, che non ne permisero di fatto l'applicazione. La situazione verificatasi indusse il Governo a chiudere la Legislatura. In seguito al risultato delle elezioni, appena inaugurata la XXI Legislatura, il Ministero Pelloux nella seconda seduta — 18 giugno 1900 — annunciò di aver rassegnato le dimissioni. Ad esso succedette il Ministero Saracco. Fu nominato Presidente della Camera l'on. Villa il quale, accennando nel discorso di insediamento alla necessità inderogabile che la tribuna parlamentare rimanesse la libera palestra sacra alle lotte del pensiero e affermando il principio che ogni Legislatura aveva il diritto di stabilire il suo regolamento, propose la nomina di una Commissione con l'incarico di presentare, entro due giorni, uno schema di regolamento che la Camera, la quale intanto avrebbe sospeso ogni suo lavoro, avrebbe discusso secondo le norme da stabilirsi dalla Commissione stessa. La proposta fu approvata e la Commissione, la cui nomina fu delegata al Presidente, fu composta dei deputati Biancheri, Chinaglia, Coppino, Di Rudinì, Ferri, Fortis, Gianolio, Giolitti, Grippo, Pantano, Sacchi e Zanardelli, sotto la presidenza del Presidente della Camera. Nella tornata del 1° luglio 1900 il nuovo regolamento fu presentato e dalla Camera approvato.

37. — Il regolamento 1° luglio 1900 — salve lievi modificazioni — resse per un venticinquennio i lavori della Camera. Un nuovo testo unico non si ebbe che il 31 ottobre 1925, quando l'avvento del regime fascista e la così detta secessione aventiniana avevano ormai già fortemente mutato il carattere politico dell'Assemblea. I criteri direttivi del regolamento del 1900 risultano dalla esposizione fatta nella tornata del 1° luglio dal Presidente Villa, il quale tenne a por bene in chiaro che la Commissione, ligia al principio che ogni Legislatura aveva il diritto di darsi il proprio regolamento, non aveva avuto alcuna preoccupazione del passato, nè alcun pregiudizio che potesse comunque turbare la sua serena obbiettività di lavoro nell'intento di dare a tutti,

maggioranza e minoranze, le garanzie necessarie per la libertà delle discussioni e per la serietà e la libertà del voto.

Informandosi a tale principio, la Commissione sottopose perciò a revisione l'intero regolamento apportandovi le modificazioni seguenti. Nella elezione dell'ufficio della Presidenza introdusse il principio del voto limitato alla metà dei posti (due Vice Presidenti, quattro Segretari e un Questore per la nomina rispettivamente di quattro Vice Presidenti, di otto Segretari e di due Questori). Nei riguardi delle Commissioni di nomina del Presidente, portò da nove a dieci il numero dei componenti la Giunta del regolamento, stabilendo che essa fosse presieduta dal Presidente della Camera, come colui che meglio conoscendo le imperfezioni del regolamento era in grado di indicare i provvedimenti più adatti per assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari. Preoccupandosi inoltre di accelerare i lavori della Giunta delle elezioni, ne aumentò il numero dei componenti da 20 a 30 e fissò per le sue deliberazioni il *quorum* di almeno 12 membri. Applicando poi il principio della limitazione del voto alle Commissioni di nomina della Camera (Giunta del bilancio: 36 membri; Giunta delle petizioni: 18; Giunta dei decreti registrati con riserva: 9 membri), stabilì che si votasse soltanto per i due terzi dei loro componenti. Altra innovazione nei riguardi delle Commissioni fu che esse dovessero riferire entro un termine prestabilito, trascorso il quale, ciascun deputato poteva reclamare alla Camera e alla Presidenza, e che la Camera avesse anche facoltà di discutere e di deliberare indipendentemente dallo studio delle commissioni stesse. La Giunta ritenne poi di poter assicurare con una serie di disposizioni l'adempimento delle funzioni del Presidente della Camera, eliminando tutti quei mezzucci ai quali si poteva ricorrere per sottrarsi in qualche modo alle sue attribuzioni. Stabilì pertanto che non fosse più permesso di ricorrere a votazioni nominali per qualunque questione, ma solo quando fosse necessaria la votazione; impedì agli oratori di dilungarsi, di portare nella discussione elementi estranei, dando facoltà al Presidente, dopo due richiami, di interdire la parola per il resto della seduta in quella discussione, salvo il diritto di appello alla Camera, la quale decideva per alzata e seduta senza discussione e senza che potesse invocarsi l'accertamento del numero legale. Nel caso di turbamento dell'ordine, il Presidente aveva la facoltà del richiamo nominando il deputato; dopo il secondo richiamo poteva proporre alla Camera l'esclusione dall'Aula per tutto il resto della seduta, oppure, nei casi più gravi, la censura

che implicava, oltre l'esclusione immediata dall'Aula, l'interdizione di ricomparirvi per un termine da due a otto giorni. La proposta del Presidente era subito messa ai voti senza discussione e senza la possibilità di emendamenti, per alzata e seduta. Nel caso di tentativo del deputato censurato di rientrare nell'Aula prima del termine, la durata dell'esclusione era raddoppiata. La esecuzione di queste deliberazioni era demandata ai Questori. Con questo sistema di provvedimenti disciplinari, la Giunta ritenne che vi fossero garanzie sufficienti per impedire qualunque atto che potesse offendere i diritti della Camera e nuocere alla regolarità delle discussioni. Non accolse quindi la proposta di deferire al potere discrezionale del Presidente, su domanda firmata da cinquanta deputati e con votazione a scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, il modo di regolare il proseguimento della discussione nei casi in cui questa si prolungasse in guisa da turbare il regolare andamento dei lavori parlamentari.

Furono queste in complesso le innovazioni apportate col regolamento del 1900. Nel resto, la Giunta si limitò a riprodurre le disposizioni vigenti coordinandole fra di loro, in modo da offrire un sistema completo di garanzie atto ad assicurare la regolarità dei lavori, la libertà nella discussione, l'esattezza e la verità dei risultati del voto (1).

38. — Durante il corso della XXI Legislatura furono apportate al regolamento tre modificazioni di non grande entità: per rendere più solleciti i lavori della Giunta dei decreti registrati con riserva fu ridotto da due mesi ad uno il termine per riferire e si stabilì che la relazione fosse iscritta, in luogo delle interrogazioni, all'ordine del giorno del martedì successivo alla presentazione; anche alla Giunta delle petizioni fu fissato, per riferire, il termine di 15 giorni e fu stabilita l'iscrizione della relazione all'ordine del giorno della Camera del lunedì successivo alla presentazione (2); infine nella 2ª Sessione della stessa Legislatura

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, XXI Legislatura, 1ª Sessione. Doc. n. 5-A. — Discussioni, Vol. I, tornata del 1º luglio 1900.

(2) Queste due proposte presentate dal deputato Rampoldi furono accolte dalla Commissione permanente (Doc. XXI Legislatura, 1ª Sessione, n. V-b) e approvate dalla Camera nella tornata del 25 gennaio 1901.

fu portato da tre giorni ad un mese il termine massimo del prestito di libri ai deputati con la limitazione di sei volumi per volta e la esclusione dal prestito di libri appartenenti a collezioni (1).

39. — Nella XXII Legislatura (30 novembre 1904-8 febbraio 1909: unica Sessione) numerose proposte di modificazioni furono presentate soprattutto per eliminare dubbî sorti nell'applicazione di singole disposizioni e per migliorare le norme regolatrici delle discussioni. La Giunta del regolamento raggruppò tutte le proposte e riferì su di esse, ed altre a sua volta ne propose con le relazioni Brunialti 27 marzo e 7 dicembre 1907 (Doc. IX-*a* e IX-*b*). Nella seduta del 12 dicembre 1907 la Camera le discusse e le approvò stabilendone l'entrata in vigore dal giorno successivo.

Il regolamento del 1900, pur rimanendo integro nei suoi principi informativi, ricevette così le modificazioni seguenti:

1^o) Per la nomina del Presidente: non raggiunta da alcuno la maggioranza a primo scrutinio, si procedeva ad una nuova elezione libera nel giorno successivo e poi, occorrendo, al ballottaggio.

(1) Questa proposta fu presentata il 5 maggio 1904 dal deputato Panzacchi, quale Presidente della Commissione permanente per la Biblioteca. Analoga proposta aveva presentato nella stessa seduta il deputato Ciccotti, il quale avrebbe voluto che la facoltà di regolare il prestito dei libri fosse lasciata alla Commissione di vigilanza (Cfr. Legislatura XXI, 2^a Sessione, Doc. n. VII-5 e 6). La Giunta permanente il 26 giugno 1904 accolse tra le due proposte quella della Commissione per la Biblioteca (Cfr. Documento n. VII-5 e 6-*a*) e la Camera l'approvò nella tornata del 29 giugno successivo con l'aggiunta proposta dal deputato De Marinis per la esclusione dal prestito dei libri appartenenti a collezioni. Durante il corso della 2^a Sessione furono presentate anche altre proposte di modificazioni sulle quali però la Giunta del regolamento non riferì. Così il 14 marzo 1902 i deputati Rampoldi ed altri presentarono una mozione per invitare la Commissione a formulare proposte concrete che valessero ad affrettare lo svolgimento delle interrogazioni (Doc. n. VII); il 9 marzo 1903 il deputato Sinibaldi e il 23 febbraio 1904 il deputato Montagna proposero la costituzione di una Commissione permanente per le autorizzazioni a procedere contro i deputati (Doc. n. VII-2 e 4); il 2 aprile 1903 il deputato Lucchini propose che si escludesse nelle interrogazioni il diritto di replica e che tutti i deputati potessero parlare nello svolgimento di interpellanze (Doc. n. VII-3).

2º) Per la sostituzione di uno o due membri in Commissioni permanenti, anzichè ricorrere ad una apposita votazione, la Camera poteva deferirne la nomina al Presidente per la debita tutela dei diritti delle minoranze.

3º) La Giunta delle elezioni non poteva dare le dimissioni e, se date, il Presidente non le comunicava, ma aveva facoltà di rinnovare la Giunta quando per un mese non rispondeva a ripetute convocazioni o non fosse possibile raccogliere il numero legale. Era inoltre fatto divieto ai deputati di patrocinare dinanzi alla Giunta, salvo che per la propria elezione.

4º) I congedi superanti il quinto dei deputati non erano computati agli effetti della determinazione del numero legale; agli effetti stessi si ritenevano in congedo i deputati in missione.

5º) Era fatto obbligo alla Giunta del bilancio di presentare le relazioni sui preventivi entro il mese di febbraio anzichè di marzo.

6º) Per il bilancio della Camera era fissata di regola la sua discussione in seduta pubblica anzichè in seduta segreta; in quest'ultima soltanto a richiesta della Presidenza o di dieci deputati o per questioni concernenti singole persone (1).

7º) Per le petizioni erano stabilite due formule di deliberazioni della Camera: presa in considerazione (invio al Ministero o alla Commissione parlamentare competente o agli archivi) ovvero passaggio all'ordine del giorno. Inoltre gli ordini del giorno presentati su petizioni si consideravano come mozioni e ne seguivano la procedura.

8º) Nei riguardi delle interrogazioni, allorchè erano svolte, ritirate, rinviate o comunque decadute le prime quindici all'ordine del giorno, le successive s'intendevano senz'altro rinviate alla seduta seguente.

9º) I deputati, i quali intendessero svolgere nel prossimo lunedì interpellanze all'ordine del giorno, dovevano chiederlo alla Presidenza: in difetto di domanda o di accordo sulla discussione delle interpellanze, la Camera continuava nello svolgimento dell'ordine del giorno (2).

(1) La disposizione della discussione del bilancio interno in seduta pubblica non fu però mai applicata perchè la Camera continuò sempre a discuterlo in seduta segreta.

(2) Durante la discussione il deputato Ferri fece, nei riguardi delle interpellanze, varie proposte e cioè: che fosse tolto al Governo il diritto di

10) Dopo tre mesi, non computate le ferie, le mozioni e le interpellanze decadevano; e così pure le proposte di iniziativa parlamentare non svolte entro tre mesi, non comprese le vacanze, venivano cancellate dall'ordine del giorno (1).

rifiutarsi a discuterle; che le interpellanze tecniche invece del lunedì fossero svolte il martedì, giovedì e sabato, per un'ora e mezza, col termine massimo di mezz'ora per lo svolgimento e di dieci minuti per la risposta; che le interpellanze politiche con dieci firme fossero svolte non oltre il terzo giorno dalla presentazione con diritto ad ogni deputato di partecipare alla discussione e di presentare una risoluzione da votarsi immediatamente (Documento IX, n. VII). Le proposte furono rinviate alla Giunta del regolamento, la quale però non riferì.

(1) Con le proposte della Giunta rimasero assorbite quelle del deputato Rampoldi per l'esclusione dei membri del Parlamento dal patrocinio innanzi la Giunta delle elezioni (Doc. IX, n. 4) e del deputato Montagna per la discussione del bilancio della Camera in seduta pubblica (Doc. IX, n. 6). La Giunta aveva anche proposto di discutere non oltre il terzo giorno, con assoluta precedenza su qualsiasi altro argomento, le domande a procedere o le relazioni delle rispettive Commissioni sulle domandestesse iscritte all'ordine del giorno; ma la proposta fu ad essa rinviata per ulteriori studi. La Giunta inoltre respinse: a) la proposta Montagna (Doc. IX, n. 3), per affidare le autorizzazioni a procedere ad una Commissione permanente di nove membri di nomina presidenziale; b) la proposta Chiesa Eugenio ed altri (Doc. IX, n. 5), per la nomina di una Commissione permanente per i progetti militari; d) la proposta Lucchini Luigi (Doc. IX, n. 1) che l'interrogazione non potesse dar luogo se non ad una risposta per parte del Governo, senza alcun diritto di replica per parte dell'interrogante, e che le interpellanze dessero diritto ad ogni deputato di parlare; e) la proposta Fracassi (Doc. IX, n. 2), che le interpellanze non esaurite il lunedì continuassero anche nella seduta successiva. Rimasero inoltre presso la Giunta oltre le proposte Ferri già svolte in pubblica seduta circa le interpellanze: 1º) le proposte Alessio relative alla votazione segreta delle modificazioni al regolamento e al modo di nomina dei Commissari per parte degli Uffici per determinati disegni di legge (Doc. IX, n. 8); 2º) la proposta Valli Eugenio, perchè si estraesse a sorte il nome del deputato dal quale doveva cominciare la votazione per appello nominale (Doc. IX, n. 9); 3º) la proposta Aprile e Marcello, circa l'ordine di esame dei disegni di legge da parte degli Uffici, (Doc. IX, n. 10); 4ª) la proposta Turati relativa ad un intervallo di 48 ore fra la distribuzione dei disegni di legge e la riunione degli Uffici all'annuncio e alla pubblicazione dell'ordine del giorno degli Uffici e alla distribuzione delle relazioni delle Commissioni alla Camera (Doc. IX, n. 11); 5º) la proposta Chimienti, concernente la procedura per l'accusa dei Ministri (Doc. XI, n. 12).

40. — Altre modificazioni, ma anch'esse tali da non intaccarne la struttura generale, furono apportate al regolamento 1° luglio 1900 nella XXIII Legislatura (24 febbraio 1909-29 settembre 1913). La Giunta si trovò dinanzi a quattro proposte dei deputati Valli, Morgari, Brunialti e De Marinis (Doc. VI, nn. 1, 2, 3, 4), ed altre ne fece essa direttamente, e su tutte riferì il 27 giugno 1910 (Doc. VI, n. 1 e n. 4-a). La Camera le discusse nella tornata del 13 dicembre 1910 e prese le seguenti deliberazioni: *a*) istituì la Commissione permanente per l'esame dei trattati e delle tariffe doganali composta di 11 membri (proposta De Marinis, accolta e modificata per il numero dei membri della Commissione); *b*) stabilì che l'ordine del giorno degli Uffici fosse comunicato dal Presidente l'antivigilia del giorno di riunione, salva diversa deliberazione della Camera, in principio di seduta dopo le interrogazioni (proposta Morgari, modificata dalla Commissione e, in sede di discussione, dai deputati Turati e Bertolini); *c*) nei riguardi delle domande di autorizzazione a procedere stabilì che, passati quindici giorni e trenta nel caso di richiesta di documenti, fossero iscritte cinque giorni dopo all'ordine del giorno *d*) dispose che agli ordini del giorno non fosse applicabile la norma per la quale era ammesso il rinvio alla seduta successiva della discussione di articoli aggiuntivi o di emendamenti proposti nella stessa seduta, quando il Governo o la Commissione o dieci deputati lo chiedessero; *e*) approvò la proposta Valli, che la Commissione aveva respinto, di estrarre a sorte il nome del deputato dal quale doveva cominciare la chiama nelle votazioni nominali; *f*) introdusse la risposta scritta alle interrogazioni, a richiesta dell'interrogante, da inviarsi direttamente e col semplice annunzio alla Camera della risposta da inserirsi nel resoconto stenografico; *g*) stabilì che un deputato non potesse svolgere più di due interrogazioni o interpellanze nella stessa tornata; *h*) estese la decadenza alle interrogazioni iscritte da tre mesi all'ordine del giorno (proposta Brunialti, modificata dalla Commissione in questo senso) (1).

(1) Successivamente all'approvazione di queste modificazioni, il deputato Pinchia (15 dicembre 1910, Doc. VI, n. 5) presentò una proposta per sopprimere la discussione generale dei bilanci, per iscrivere lo svolgimento di interpellanze sull'indirizzo politico del Governo all'ordine del

41. — La XXIV Legislatura fu la Legislatura della guerra. Vide eventi memorabili, ebbe discussioni vivaci e agitate, ebbe anche situazioni di estrema delicatezza. Il regolamento dei suoi lavori non subì alterazioni, si dimostrò sufficiente a tutelare i diritti dell'Assemblea nella discussione giugno-luglio 1914 dei provvedimenti tributari proposti dal Ministero Salandra e vivacemente osteggiati con un principio di ostruzionismo dall'estrema sinistra; potè servire, con una razionale applicazione analogica delle sue norme, al buon andamento delle discussioni che in due periodi, il 21 giugno e il 13 dicembre 1917, la Camera credette di fare in Comitato segreto sulle comunicazioni del Governo in merito a questioni militari e di politica estera, dopo oltre un cinquantennio da che mai più si era fatto uso di tale facoltà eccezionale concessa dallo Statuto. Però la eventualità che, prolungandosi la guerra, altre Sessioni in Comitato segreto si rendessero necessarie, consigliò alla Commissione permanente del regolamento (1) di colmare la lacuna in proposito esistente e che fin dal 1874 era stata rilevata dal Presidente Biancheri in occasione di una domanda di riunione in Comitato segreto fatta dal deputato Lazzaro e poi ritirata, discutendosi un disegno di legge di abolizione della

giorno del lunedì successivo alla presentazione e per la discussione immediata delle mozioni sullo stesso argomento; il deputato Lucifero (24 gennaio 1911, Doc. VI, n. 6) propose la limitazione della competenza della Giunta del bilancio alle sole leggi di stanziamenti negli stati di previsioni; la sostituzione dei componenti di Commissione assenti da oltre un terzo delle sedute; la pubblicazione mensile dello stato dei lavori della Giunta delle elezioni, la facoltà per ogni deputato di iscriversi a parlare sulle interpellanze; il deputato Valli (9 luglio 1911, Doc. VI, n. 7) propose che, chiusa la discussione generale, potessero essere svolti gli ordini del giorno firmati da trenta deputati e non soltanto appoggiati; che un deputato non potesse firmare più di un ordine del giorno e che le domande di dichiarazione di voto dovessero essere sottoscritte da venti deputati; il deputato Cavaignani (24 febbraio 1912, Doc. VI, n. 8) propose che nei quindici giorni precedenti la chiusura dell'esercizio finanziario non potessero essere presentati disegni di legge che impegnassero la finanza dello Stato. Su tutte queste proposte la Commissione permanente non riferì. Esse decaddero con la chiusura della Legislatura.

(1) La Commissione era composta del Presidente della Camera Marcora e dei deputati Cabrini, Cirmeni, Codacci-Pisanelli, Compans, Credaro, Da Como, Lucifero, Pacetti, Rossi Luigi e Riccio.

franchigia postale (1). Presentò pertanto il 13 febbraio 1918 alcune proposte (Doc. XVI-a, rel. Riccio), le quali fissavano in modo preciso e determinato il tema delle discussioni in Comitato segreto; applicavano alla proposta di seduta segreta le norme per le proposte sospensive e pregiudiziali e alle discussioni le stesse norme stabilite per le sedute pubbliche; ammettevano al Comitato segreto i Ministri, i sottosegretari di Stato, i commissari del Governo, il Segretario generale della Camera e il redattore dei verbali.

Queste proposte della Commissione del regolamento non vennero alla discussione della Camera, impegnata, col durare della guerra, in più gravi problemi. Durante il corso della Legislatura singoli deputati avevano presentato alcune proposte di modificazioni su disposizioni particolari (2) e la Commissione, alla quale furono rinviate, facendo tesoro dell'esperienza degli ormai lunghi anni di applicazione del regolamento del 1900, credette di dover rivedere tutte le norme vigenti, ispirandosi al criterio di assicurare maggiore rapidità ai lavori parlamentari, di rendere più brevi ed efficaci i dibattiti, assi-

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*. Discussioni. Legislatura XI, Sessione 3^a, tornata 4 maggio 1874.

(2) Sette furono le proposte presentate (Doc. XVI, nn. 1 a 7): del deputato Faelli (19 giugno 1914) per la pubblicazione dei nomi dei deputati assenti, oltre che nella *Gazzetta Ufficiale*, nell'albo pretorio di tutti i comuni dei rispettivi collegi elettorali; del deputato Canepa (25 giugno 1914) per l'abolizione della votazione a scrutinio segreto quando fosse richiesta da venti deputati in materia diversa dai disegni di legge e subordinatamente per l'abolizione di tale sistema di votazione delle proposte riferentisi ad elezioni; del deputato Ciccotti (27 giugno 1914) per dare la rappresentanza sia dei firmatari delle proteste elettorali sia del deputato eletto dinanzi alla Giunta delle elezioni esclusivamente ad altri elettori del collegio, di cui era impugnata l'elezione; del deputato Marchesano (3 marzo 1916) per limitare a un solo deputato la parola nelle commemorazioni di defunti; del deputato Ciccotti (9 marzo 1916) relativa all'indennizzo, a carico del fondo per le indennità parlamentari e degli stipendi del personale, per le mancanze di libri nella Biblioteca, quando non si potessero accertare i responsabili; del deputato Falcioni (13 giugno 1918) e del deputato Modigliani (14 giugno 1918) per la nomina di speciali Commissioni permanenti per riferire su questioni di ordine generale sulla politica economica, militare, interna ed estera e per un nuovo ordinamento degli Uffici per gruppi politici. Tutte queste proposte decaddero con la chiusura della Legislatura.

curando a ciascun deputato la piena, assoluta libertà di parola e garantendo le minoranze. Compilò pertanto un nuovo regolamento nel quale, pur mantenendo lo stesso ordine e la stessa distribuzione degli argomenti del regolamento vigente, introdusse notevoli modificazioni (1).

Il nuovo progetto di regolamento non fu però discusso dalla Camera, la quale negli ultimi suoi otto mesi di vita – fu sciolta il 29 settembre 1919 – fu soprattutto impegnata nella discussione del nuovo sistema elettorale a scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale, che ebbe con la XXV Legislatura la sua prima applicazione.

(1) Cfr. Documento n. XVI-B, presentato il 30 novembre 1918. Le principali modificazioni proposte erano le seguenti: riduzione da trenta a venti del numero dei componenti la Giunta delle elezioni e sanzione di decadenza per un numero d'assenze non giustificate; creazione di una Giunta permanente per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere, da rinnovarsi ogni anno e da eleggersi a suffragio limitato; disciplina delle elezioni suppletive dei membri della Presidenza; specificazione della procedura del lavoro degli Uffici e della nomina del Commissario; procedura dello spoglio delle schede per l'elezione delle Commissioni; maggiore determinazione delle funzioni del Presidente; designazione da parte del Presidente, di volta in volta, del Vice-Presidente che doveva eventualmente sostituirlo; pubblicazione del resoconto stenografico delle sedute entro tre giorni; obbligo alla Giunta del Regolamento di riferire su tutte le proposte di riforma presentate da deputati; leggeri ritocchi alle norme relative alle sedute e alla polizia della Camera e delle tribune; elezione diretta da parte della Camera o del Presidente, per delega, anzichè da parte degli Uffici, della Commissione per l'esame degli articoli e delle proposte modificative dei disegni di legge nel sistema delle tre letture; introduzione di sanzioni per rendere più rapido il lavoro delle Commissioni per impedire che il relatore trascurasse di presentare la relazione e per assicurare la piena libertà di parola ai loro membri mettendo i verbali a disposizione dei soli commissari; determinazione del modo di fissazione dell'ordine del giorno della Camera; abolizione della distinzione, che aveva già perduto in pratica il suo valore, tra oratori a favore e oratori contro nella discussione dei disegni e proposte di legge; limitazione del numero dei firmatari delle interrogazioni, interpellanze, mozioni e proposte di legge (rispettivamente non più di 5, 10 e 30 deputati); rifiuto delle interrogazioni concepite in modo da uscire dai limiti segnati nel regolamento, nonchè delle interrogazioni, interpellanze, e mozioni redatte in forma sconveniente; limite di dieci sedute per le risposte scritte alle interrogazioni; determinazione delle norme di procedura delle proposte di inchieste parlamentari.

42. — Il nuovo sistema di elezioni, dal quale aveva tratto vita la XXV Legislatura inaugurata il 1° dicembre 1919, rafforzando nel paese la costituzione di partiti organizzati, aveva posto in evidenza la contraddizione col sistema dell'esame preliminare delle leggi a mezzo degli Uffici, la cui costituzione, lasciata alla sorte, non dava alle minoranze, pur costituite in partiti, possibilità di un'equa e razionale rappresentanza. Perciò da ogni parte si propugnò una riforma nel senso della istituzione di Commissioni permanenti e la Giunta del regolamento presentò il 21 luglio 1920 le relative proposte (1) che furono poi dalla Camera approvate nelle sedute antimeridiane del 24 e 26 luglio e in quella del 6 agosto 1920. Il nuovo congegno era così costituito: la Camera era divisa in gruppi politici composti di almeno venti deputati, costituenti ciascuno un Ufficio (i gruppi di numero inferiore potevano unirsi ad uno affine e i deputati il cui gruppo non raccogliesse venti adesioni costituivano un unico ufficio promiscuo); i vari Uffici si adunavano, su convocazione del Presidente della Camera, entro otto giorni dall'inizio della Legislatura e nominavano a scrutinio segreto i propri delegati nelle singole Commissioni permanenti in ragione di uno ogni venti iscritti al gruppo. Le Commissioni permanenti, che restavano in carica per la durata dell'anno finanziario erano nove ed avevano competenza sui seguenti oggetti: 1°) affari interni, ordinamento politico e amministrativo; igiene e legislazione sanitaria; 2°) rapporti politici con l'estero e le colonie; 3°) finanze e tesoro; 4°) esercito e marina militare; 5°) lavori pubblici e comunicazioni; 6°) economia nazionale; 7°) legislazione di diritto privato, affari di giustizia e di culto e autorizzazioni a procedere; 8°) istruzione pubblica e belle arti; 9°) legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza sociale. Tra queste Commissioni era suddiviso, secondo la competenza, tutto il lavoro preliminare preparatorio delle discussioni della Camera. Fu inoltre sancito il principio dell'autoconvocazione sia delle Commissioni (su richiesta di un quinto dei componenti),

(1) Già nella precedente Legislatura si era discusso sulla opportunità di creare una Commissione di politica estera, per consigliare il Governo sulle principali questioni di politica internazionale. Vi era stata in proposito anche una proposta del deputato Falcioni ed una più lata del deputato Modigliani per un nuovo ordinamento degli Uffici, suddivisi appunto per gruppi politici (Cfr. nota 2 a pagina 74).

sia della Camera (deliberazione di 5 Commissioni o su richiesta della metà più uno dei deputati in carica) per discutere determinati argomenti (1).

43. — Le disposizioni relative alle Commissioni permanenti non furono mai coordinate col regolamento, quantunque si fosse dato alla Giunta l'incarico di provvedere alla coordinazione con le norme che col regolamento non contrastassero. Esse rimasero quindi quali disposizioni aggiuntive contenute in 10 articoli. Ebbero del resto vita effimera, perchè non furono applicate che nella Legislatura XXVI, essendo stata chiusa dopo pochi mesi dalla loro approvazione la XXV Legislatura. Ma già a poco più di un anno l'esperienza aveva dimostrato la necessità di modificazioni. La Giunta propose infatti il 15 giugno 1922 (Doc. VII, n. 3) di elevare da nove a dodici il numero delle Commissioni (2); di ammettere

(1) Cfr. *Atti Parlamentari*, Legislatura XXV. Documenti n. XI-3, del 21 luglio 1920 e n. XI-*quater* del 4 agosto 1920. — Discussioni, tornate 24 e 26 luglio 1920 e 6 agosto 1920. La Commissione propose anche un ordine del giorno per affermare la utilità della istituzione della tribuna parlamentare che la Camera nella precedente Legislatura aveva già deliberato in Comitato segreto, senza però procedere all'applicazione, perchè trattandosi di modificazione al regolamento era competente la Camera in seduta pubblica. Ma la Camera, dopo un vivace dibattito, sospese ogni decisione (Cfr. *Atti Parlamentari* sopra citati).

Durante la XXV Legislatura furono presentate altre tre proposte di modificazioni al regolamento: una del deputato Gallani il 23 marzo 1920 (Doc. XI, n. 1), per limitare a sei giorni il termine entro il quale il Governo doveva rispondere alle interrogazioni con risposta scritta, anche nei periodi di vacanze parlamentari; una seconda del deputato Peano del 25 marzo 1920 (Doc. XI, n. 2), per l'istituzione di una Commissione di 12 membri incaricata dell'esame delle questioni di politica estera. La prima proposta non ebbe seguito; la seconda fu assorbita dalle successive proposte della Giunta per l'istituzione di Commissioni permanenti. Infine il deputato Colonna Di Cesarò propose il 27 gennaio 1921 (Doc. XI, n. 4) la istituzione di una Corte di onore per giudicare vertenze per accuse tra deputati nel corso delle discussioni. Ma la proposta non ebbe seguito.

(2) Fu sdoppiata la Commissione dell'economia nazionale nella Commissione per l'agricoltura e nell'altra per l'industria e il commercio. Fu anche sdoppiata la Commissione dei lavori pubblici e delle comunicazioni e fu istituita in via transitoria la Commissione delle terre liberate e redente. Per lo sdoppiamento della Commissione dell'economia nazionale aveva presentato una proposta, il 20 marzo 1922, il deputato Sarrocchi (Cfr. Doc. VII, n. 2).

ogni deputato a fare parte di una Commissione, elevando a circa 44 il numero dei componenti di ogni Commissione, col *quorum* di un quarto, all'infuori di quella per gli esteri, che rimase invariata; di sanzionare l'obbligo di intervento ai lavori delle Commissioni con la comunicazione al Presidente della Camera e l'annuncio in seduta pubblica dei nomi degli assenti; di abolire l'autorizzazione delle Commissioni per la lettura di proposte di legge d'iniziativa parlamentare; di rafforzare la funzione della Commissione finanze e tesoro. Queste proposte furono dalla Camera accolte nella seduta antimeridiana del 22 giugno 1922, e nei riguardi delle funzioni della Commissione finanze e tesoro si stabilì di inviare ad essa, oltre che alla Commissione competente, tutti i disegni di legge implicanti entrate o spese e i relativi emendamenti, nonchè quelli non aventi originariamente tale natura, ma variati dalla Commissione competente in guisa da implicare variazioni di entrate o di spese.

Contemporaneamente a queste modificazioni, la Giunta ne propose alcune altre in tutto il complesso del regolamento (Doc. VII, n. 4). Anch'esse furono discusse nelle tornate antimeridiane del 22 e 23 giugno e in gran parte approvate. Fu elevato a tre il numero dei Questori, fu limitata la facoltà di parola in sede di processo verbale, fu data la possibilità di una sanzione per i fatti di eccezionale gravità svoltisi nel recinto del palazzo della Camera; fu fissato un termine massimo di due mesi per la presentazione delle relazioni delle Commissioni; fu soppressa l'autorizzazione alla lettura di proposte di legge e data facoltà al proponente di rinunciare allo svolgimento e di intervenire in seno alla Commissione; fu limitata a venti minuti la durata massima dello svolgimento degli ordini del giorno; fu data facoltà al deputato accusato, nel corso di una discussione, di fatti lesivi del suo onore di chiedere al Presidente la nomina di una Commissione che giudicasse del fondamento dell'accusa (1); fu stabilito che gli emendamenti implicanti spese o diminuzione di entrate fossero preventivamente comunicati alla Commissione finanze e tesoro e si vollero comunque impedire deliberazioni di sorpresa rinviando al giorno successivo la discussione di articoli aggiuntivi o di emendamenti pre-

(1) Il deputato Colonna Di Cesarò, riprendendo una sua proposta fatta nella Legislatura precedente e decaduta, aveva chiesto la costituzione di una Corte di onore di quindici membri (Cfr. Doc. VII, n. 1).

sentati il giorno stesso, quando lo chiedessero il Governo o la Commissione o dieci deputati; fu approvata la norma di tener conto degli astenuti nelle votazioni per le quali era necessaria la constatazione del numero legale e di considerare come astenuti, agli effetti del numero legale, i deputati presenti i quali non partecipassero alla votazione; fu stabilito infine di considerare decadute le mozioni, interpellanze e interrogazioni iscritte all'ordine del giorno da due mesi, non computate le vacanze.

44. — Approvate le riforme al regolamento, la Camera prendeva poco dopo le vacanze estive. Il gruppo fascista, che nelle elezioni per la XXVI Legislatura si era affacciato alla ribalta della vita politica conquistando 35 seggi, aveva compiuto in un biennio, agli ordini di Benito Mussolini, opera vastissima di penetrazione nel Paese. La democrazia liberale, che era al governo, aveva a mano a mano dimostrato la sua impotenza, impacciata tra l'anarchia dilagante nel Paese e i gruppi e i gruppetti parlamentari, che avevano fatto degenerare in parlamentarismo vuoto di contenuto reale la funzione della Camera (1). Il gruppo fascista vide giunto il momento di agire. Il 28 ottobre 1922 la Marcia su Roma iniziava il ciclo storico del Regime Fascista, che doveva ricondurre lo Stato alla sua sana funzione di coordinatore di tutte le energie della Nazione ed imprimere un nuovo ritmo ed un carattere di severa compostezza al funzionamento dell'Assemblea parlamentare. La Camera tenne soltanto sei sedute dal 16 al 25 novembre 1922 e concesse al nuovo Governo i pieni poteri per preparare la vasta opera riformatrice, che la successiva Legislatura doveva poi sanzionare meritandosi il nome di « Costituente della Rivoluzione Fascista ».

Prorogati i pieni poteri nelle sedute dal 6 al 10 febbraio 1923, la Camera riprese i suoi lavori soltanto il 16 maggio successivo. Il farraginoso congegno delle Commissioni parlamentari dimostrava

(1) Basti ricordare che all'atto della sua costituzione, la Camera dei deputati per la XXVI Legislatura comprendeva 527 deputati che si ripartirono nei seguenti 11 gruppi politici: agrario (26), comunista (13), democrazia liberale (79), democrazia sociale (65), fascista (35), parlamentare liberale democratico (17), misto (29), nazionalista (10), popolare (106), socialista (122), socialista riformista (25).

intanto col nuovo regime la sua inutilità, e nella seduta del 23 maggio 1923 il deputato Salandra ne proponeva l'abolizione con la revoca delle relative disposizioni (Doc. VII, n. 5). Il 9 giugno il Governo presentava il progetto di modificazione della legge elettorale politica sulla base della costituzione di tutto il Regno in collegio unico nazionale, riservando al partito, che avesse raggiunto per la propria lista il maggior numero di voti, una maggioranza di due terzi dei seggi e conservando il principio della rappresentanza proporzionale per le minoranze. In queste condizioni la Giunta del regolamento propose di sospendere ogni decisione sulla proposta Salandra e di dare facoltà alle Commissioni permanenti di funzionare, senza essere rinnovate, fino a tutto l'esercizio finanziario 1923-24 (Doc. VII, n. 5-A). La Camera il 16 giugno 1923 accolse dopo breve dibattito tale proposta.

45. — Approvata la riforma elettorale, la Camera riprese i lavori il 29 novembre 1923, ma dopo tre sedute li aggiornò. Il 10 dicembre 1923 la Sessione fu prorogata e con decreto 25 gennaio 1924 fu chiusa la Legislatura. I comizi elettorali segnarono la vittoria piena del partito fascista, il quale si costituì nella Camera in salda maggioranza. La XXVII Legislatura, inaugurata il 24 maggio 1924, iniziava i suoi lavori il 27 successivo e il 28 maggio l'on Grandi con altri trentadue deputati ripresentava la proposta Salandra della precedente Legislatura per l'abolizione delle disposizioni relative ai gruppi, alle Commissioni permanenti e alla auto-convocazione della Camera (Doc. n. II). La Giunta del regolamento, relatore Tumedei, propose con relazione del giorno successivo (Doc. II-A), l'accoglimento della proposta Grandi, rilevando che il sistema delle Commissioni permanenti era stato introdotto, più che per ragioni tecniche, come conseguenza del concetto proporzionalistico, col risultato di esasperare lo spirito di parte anche nei lavori legislativi preparatorî, mentre il vecchio sistema degli Uffici ben poteva resistere alla duplice consueta accusa della formazione empirica, i cui danni erano più apparenti che reali, e della svogliatezza e trascuratezza del lavoro degli Uffici, difetti questi inerenti non tanto al sistema quanto allo spirito ed al costume parlamentare. Così pure si dichiarò favorevole alla soppressione del diritto di autoconvocazione della Camera, ipotetico ed accademico, perturbatore della distinzione di funzioni tra Camera e Governo e reso frustraneo dalla prerogativa di proroga della Sessione spettante alla Corona. Nella stessa tornata del 29 maggio 1924 dopo

breve discussione – nella quale affiorò anche l'urgenza di ulteriori modificazioni al complesso del regolamento – la proposta Grandi fu approvata.

Pochi giorni dopo l'on. Grandi concretava in una proposta particolareggiata – presentata nella seduta del 5 giugno 1924 – un complesso di modificazioni al regolamento (Doc. II, n. 1) (1). Esse furono esaminate dalla Giunta permanente la quale alcune ne accolse, altre ne respinse, altre infine ne propose di sua iniziativa, ispirandosi al criterio generale di procedere, nel modificare, con grande cautela, per ossequio alle tradizioni e per la consapevolezza del valore speciale che nel costume parlamentare hanno le consuetudini e gli adattamenti, e di accogliere quindi soltanto le proposte suffragate da incontestabili esigenze pratiche. Pertanto, con la relazione in data 30 maggio 1925, (Doc. II, n. 1-A) propose: a) la permanenza in carica durante l'intervallo delle Sessioni dei Vice-Presidenti, demandando al più anziano di nomina le funzioni di rappresentanza e le deliberazioni urgenti, nonché la costituzione del Consiglio di Presidenza, composto del Presidente, dei Vice-Presidenti, Segretari e Questori, quale organo consultivo su tutte le questioni sulle quali il Presidente credesse interpellarlo; b) il rinnovo degli Uffici ogni quattro mesi e il *quorum* di undici; c) la costituzione di una Commissione di 11 membri nominati dal Presidente per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere; d) l'aumento da dieci a trenta del numero dei deputati occorrenti per la richiesta di verifica del numero legale; e) l'abrogazione del procedimento delle tre letture, ormai divenuto un ramo secco per desuetudine; f) l'abolizione delle modalità di iscrizione pro e contro; g) l'istituzione della tribuna parlamentare dalla quale gli oratori dovevano parlare nelle discussioni generali dei disegni di legge, dei bilanci, delle mozioni o interpellanze; h) l'istituzione di una procedura abbreviata da deliberarsi dalla Camera, su richiesta del Governo o di trenta deputati, per la discussione degli articoli di un disegno di legge, già protratta con evidente artificio per un numero di sedute (dieci ne propose la Commissione, cinque deliberò

(1) Un'altra proposta di modificazione fu presentata nella tornata 13 giugno 1924 dal deputato Guarino Amella (Doc. II, n. 2), per costituire gli Uffici sulla base non già del sorteggio, ma degli aggruppamenti politici. Ma la proposta non ebbe seguito.

la Camera) e consistente nella fissazione del giorno in cui il disegno di legge nello stato in cui trovavasi, doveva senz'altro essere votato a scrutinio segreto; i) la norma che dopo la chiusura della discussione, nessuno potesse parlare più di venti minuti su ogni emendamento o articolo aggiuntivo, che inoltre se presentato dopo la chiusura, doveva essere firmato da dieci deputati, e infine la necessità dell'accettazione del Governo per porre ai voti emendamenti implicanti spese; l) la soppressione della chiama nelle votazioni a scrutinio segreto e il rinvio della votazione su domanda del governo, ma non oltre i quattro giorni.

La Camera nella tornata del 2 giugno 1925 discusse ed approvò queste modificazioni ed approvò inoltre la proposta del deputato Bonardi di autorizzare il Governo a presentare disegni di legge, durante le vacanze, alla Presidenza, la quale era altresì autorizzata a trasmetterli alla Commissione permanente competente, o a convocare straordinariamente gli Uffici. Affidò infine alla Giunta del regolamento l'incarico di procedere al coordinamento delle modificazioni col testo vigente e infatti in data 31 ottobre 1925 fu formato il testo unico.

46. — Nella stessa Legislatura XXVII si vide però la necessità di apportare al testo unico di regolamento alcune altre modificazioni proposte dalla Commissione permanente ed approvate dalla Camera nelle tornate del 3 marzo e dell'8 dicembre 1927.

Col primo gruppo di modificazioni illustrate da una relazione dell'on. Tumedei (Doc. II, n. 3 e 3-A) fu affidato al Segretario generale della Camera l'incarico di far redigere, sotto la sorveglianza dell'Ufficio di Presidenza, il processo verbale già redatto da un funzionario nominato dalla Camera, ma la cui nomina in realtà da molti decenni era stata delegata alla Presidenza; fu inoltre abrogata la disposizione per la quale era riservata alla Camera la nomina del bibliotecario, essendo di fatto il bibliotecario nominato, come tutti gli altri funzionari, dalla Presidenza e fu riformata la composizione della Commissione di vigilanza della Biblioteca portando a nove il numero dei suoi membri, e cioè un Vice-Presidente, che la presiedeva, un Questore e sette deputati designati dal Presidente della Camera al principio di ogni Sessione.

Col secondo gruppo di modificazioni, delle quali fu relatore l'on. Solmi (Doc. II, n. 4 e 4-A) fu riservata esclusivamente al Presidente la commemorazione dei deputati defunti e si istituì una Commissione permanente per l'esame dei progetti di conversione in legge dei decreti-

legge che non fossero di competenza della Giunta del bilancio o della Giunta trattati, composta di 18 deputati scelti dal Presidente al principio di ogni Legislatura; fu però ammessa la procedura degli Uffici su richiesta del Governo o di dodici deputati. La Camera approvò tali proposte nella tornata dell'8 dicembre 1927.

Infine importanti disposizioni circa il funzionamento interno dell'Assemblea furono — sempre nella XXVII Legislatura — introdotte in via legislativa con la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo. Già dalla presentazione alla Camera del nuovo governo, pochi giorni dopo la Marcia su Roma instauratrice del nuovo Regime, l'on. Mussolini, mettendo in rilievo come esso fosse sorto per un atto di volontà del Paese, aveva manifestato il proposito di inserire intimamente nella Nazione la rivoluzione delle camicie nere come forza di sviluppo, di progresso e di equilibrio. Prima e fondamentale tappa di tale mèta fu il rafforzamento dell'autorità del Governo. Si definì la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri col farne il vero Capo del Governo, politicamente vertice e fulcro del nuovo Regime, mercè l'attribuzione di un complesso di attribuzioni e di prerogative, le quali tuttavia lasciavano permanere o meglio ripristinavano i rapporti del Governo di fronte alla Corona quali erano regolati dallo Statuto Albertino. Coerentemente a questa rafforzata autorità del potere esecutivo nella sua più alta personificazione rappresentata dal Capo del Governo, furono determinate alcune norme dirette a difendere il Gabinetto dall'abuso di discussioni meramente politiche e di questioni procedurali. Si stabilì infatti che nessun oggetto potesse essere messo all'ordine del giorno delle due Camere senza l'adesione del Capo del Governo, al quale fu data altresì facoltà di richiedere che una proposta di legge, respinta da una delle due Camere fosse rimessa in votazione trascorsi tre mesi e che una proposta di legge respinta da una delle due Camere fosse ugualmente trasmessa ed esaminata dall'altra Camera.

47. — Approssimandosi la fine della XXVII Legislatura e compiuta ormai l'opera fondamentale di riforma dello Stato sulla base corporativa, era ineluttabile che quest'opera investisse la costituzione della Camera elettiva. Il 14 marzo 1928 era infatti presentato il disegno di legge per la riforma della rappresentanza politica che, tradotto integralmente nella legge 17 maggio 1928, riduceva il numero

dei deputati a 400, conferiva il diritto di proporre candidati agli Enti corporativi, attribuiva al Gran Consiglio del Fascismo il potere di formare, tra i candidati designati ed anche scegliendoli liberamente, la lista da presentare per l'approvazione al corpo elettorale e i cui candidati erano tutti eletti, quando la metà più uno dei voti validamente dati fosse favorevole a tale lista. Indette le elezioni per il 24 marzo 1929, la lista dei 400 candidati scelti dal Gran Consiglio fu plebiscitariamente approvata con la quasi unanimità degli elettori. La Camera dei deputati acquistò così una nuova fisionomia: fu una Camera totalitaria.

48. — In queste condizioni era logico che, appena insediata la nuova Legislatura si pensasse ad una revisione del regolamento, che non poteva corrispondere al nuovo spirito totalitario dell'Assemblea e ai concetti fondamentali del Regime Fascista di gerarchia dei valori e di collaborazione delle classi. Perciò il deputato Turati presentò nella seconda seduta - 29 aprile 1929 - un complesso di modificazioni (Doc. IV n., 1 e 1-A) che la Camera approvò nella seduta del 1° maggio 1929. Lo stesso giorno fu compilato il nuovo testo unico di regolamento, che oggi regge l'Assemblea, salve alcune modificazioni suggerite dalla esperienza, approvate il 19 dicembre 1929 e il 12 dicembre 1930 (Doc. IV, nn. 2-A e 3).

Le norme regolamentari vigenti sono esposte nella seconda parte del presente studio; qui basti accennare che le modificazioni apportate al precedente testo unico sono state ispirate ad alcuni fondamentali principî, conseguenti alla nuova fisionomia assunta dall'Assemblea elettiva, e cioè: eliminazione dell'elettoralismo, già bandito dal Paese, anche nell'ordinamento interno dell'Assemblea e quindi nomina di tutte le Commissioni deferita al Presidente; riduzione delle cariche parlamentari e dei membri delle Commissioni in corrispondenza del diminuito numero dei membri della Camera dei deputati e della inesistenza di minoranze; soppressione, perchè superfluo in una Camera totalitaria, di ogni criterio di rappresentanza delle minoranze e quindi votazione nelle cariche della Presidenza per il numero esatto dei posti da ricoprire; soppressione delle norme relative alla discussione di elezioni contestate, in corrispondenza del nuovo sistema elettorale e previo accertamento dell'esattezza dei computi dell'Ufficio elettorale nazionale; proposta in blocco di convalida salve ragioni in-

dividuali di ineleggibilità; coordinazione delle norme relative alla presentazione dei disegni e proposte di legge con le disposizioni della legge sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo; soppressione di tutte le norme che prevedendo aprioristicamente un dissenso nelle discussioni di proposte d'ordine limitavano il numero di oratori in favore e contro.

B) SENATO DEL REGNO.

49. — Le prime sedute del Senato del Regno, come quelle della Camera dei deputati, furono rette da un regolamento provvisorio preparato dal Governo e distribuito ai senatori precedentemente alla seduta reale d'apertura del Parlamento. L'8 maggio 1848, dopo il discorso della Corona, ai senatori riuniti in Comitato privato fu data lettura delle singole disposizioni ed essi le accolsero, ma in via provvisoria. Difatti, trascorso appena un anno e mezzo, i senatori Alfieri e Cibrario, presentarono nella seduta del 28 dicembre 1849 una proposta per la nomina di una Commissione incaricata di rivedere il regolamento provvisorio e di proporre le necessarie riforme. E nella tornata dell'11 gennaio 1850 — dopo lo svolgimento della proposta da parte del senatore Alfieri (1) — deliberò l'istituzione di una Commissione di cinque membri da nominarsi dagli Uffici. Essa risultò in seguito composta dei senatori Des Ambrois, Sclopis, Gallina, Di Pollone, Piccolet, oltre dei due presentatori della proposta, senatori Alfieri e Cibrario, il quale ultimo fu nominato relatore. La Commissione preparò un nuovo testo di regolamento che il Senato approvò senza discussione nelle tornate del 17 giugno e 6 luglio 1850 (2).

(1) Anche il regolamento provvisorio del Senato come quello della Camera dei deputati era stato modellato su quello francese; il senatore Alfieri, nello svolgimento della sua proposta, additò invece allo studio della Commissione da nominare il sistema inglese delle tre letture, rilevando gli inconvenienti del sistema degli Uffici. Rilevò inoltre alcune mende nelle votazioni, nell'ordine delle discussioni, nell'ammissione dei nuovi senatori, nell'indicazione dei titoli da farsi dal Governo, nelle dimissioni dei senatori e nel procedimento dell'Alta Corte di giustizia (Cfr. *Senato del Regno*, Sessione 1850, Discussioni. Vol. V, tornata 11 gennaio 1850).

(2) Documenti. IV Legislatura, Sessione 1850, Vol. unico, pag. 726 e Discussioni, Vol. V, tornate 17 giugno e 6 luglio 1850.

50. — Il regolamento, così approvato, si componeva di 115 articoli divisi in 14 capi. Il Capo I: *Della costituzione del Senato e dei suoi uffici* (art. 1 a 12), stabiliva le attribuzioni del Presidente, dei due Vice-Presidenti, di nomina regia; dei quattro Segretari e dei due Questori, eletti a scrutinio di lista a maggioranza assoluta; il Capo II: *Dei singoli Uffici e degli Uffici centrali* (art. 15 a 22), stabiliva la divisione del Senato, per sorteggio, in cinque Uffici, uguali per quanto possibile di numero, rinnovabili ogni due mesi, incaricati di esaminare, sotto il duplice aspetto della opportunità e convenienza sostanziale, le proposte ad essi inviate, secondo l'ordine stabilito dal Senato, e di nominare ciascuno un Commissario. I Commissari così nominati formavano l'Ufficio centrale, che a sua volta designava un relatore. Il Capo III: *Delle Commissioni* (art. 23 a 31), stabiliva la nomina da parte del Senato, al principio di ogni Sessione, di due Commissioni permanenti: una di dodici membri per il bilancio ed un'altra di cinque membri per l'agricoltura, l'industria e il commercio, e ammetteva la possibilità di nomina di Commissioni speciali per l'esame di determinate proposte. Il Capo IV: *Delle pubbliche adunanze del Senato; del processo delle sue discussioni e deliberazioni* (art. 32 a 67), disciplinava il ritmo delle sedute: indicazione dell'ordine del giorno; lettura del processo verbale con possibilità ai senatori di apportarvi rettifiche, senza però rientrare nel merito della discussione precedente e ai Segretari di dare chiarimenti; lettura di messaggi, indirizzi, petizioni, e omaggi; constatazione del numero legale a giudizio del Presidente o su richiesta di un membro con iscrizione nella *Gazzetta Ufficiale* dei nomi degli assenti senza regolare congedo o non risultanti notoriamente impediti per malattia o per altra causa indipendente dalla loro volontà; facoltà di parlare ai senatori concessa dal Presidente, secondo l'ordine di iscrizione; disciplina della discussione e sanzioni nel caso di trasgressioni; divieto di parlare più di due volte sulla stessa questione; ordine di votazione delle questioni preliminari, di sospensiva e degli emendamenti; votazione della chiusura della discussione generale a richiesta di otto membri, sentito un solo oratore nel caso di opposizione; consultazione del Senato, prima di chiudere la discussione per sapere se esso fosse sufficientemente illuminato; modi e modalità di votazione; scrutinio segreto, obbligatorio sull'intera legge, alzata e seduta, divisione; modalità della riunione del Senato in Comitato segreto a richiesta di dieci membri in conformità dell'articolo 52 dello Statuto; poteri del Presidente nel caso di turbamento dell'ordine e di

tumulto (copertura del capo, sospensione di un'ora della seduta o suo scioglimento), inammissibilità di proteste, che non potevano nè pronunziarsi in seduta nè inserirsi nei processi verbali. Il Capo V: « *Delle proposte di legge presentate dai Ministri del Re e delle risoluzioni trasmesse dalla Camera dei Deputati* (art. 68 a 75), stabiliva la stampa e la distribuzione dei progetti, l'invio agli Uffici, la relazione e le modalità di discussioni, la presentazione di emendamenti da parte di ogni senatore, ma con l'appoggio di altri quattro per la discussione e votazione; il coordinamento; il divieto di ripresentare nella stessa Sessione un progetto ritirato. Il Capo VI (art. 76 a 82) riguardava le *proposte di legge d'iniziativa di senatori*, che seguivano le stesse norme dei progetti del Governo, salvo lo studio preliminare dell'autorizzazione alla lettura da darsi dagli Uffici, dello svolgimento e della discussione e deliberazione del Senato per la presa in considerazione. Il Capo VII (art. 83 a 85) in tre articoli disciplinava il diritto di interpellanza riservato ad ogni senatore, da esercitarsi con proposta scritta indicante l'oggetto, che veniva svolta nel giorno stabilito dal Senato, udito il Governo, salvo che non ne fosse deliberato il rinvio a tempo indeterminato. Il Capo VIII (art. 86 a 94) regolava l'*esercizio del diritto di petizione*, dando disposizioni minute di procedura e il Capo IX (art. 95 e 96) riguardava le deputazioni e gli indirizzi. Nel Capo X (art. 97 a 101) erano contenute le *norme per l'ammissione di senatori, le dimissioni e i congedi*. I decreti di nomina dei senatori erano trasmessi ad uno degli Uffici per turno; l'Ufficio procedeva all'esame dei titoli e ne riferiva al Senato, che, se non vi era opposizione, si pronunziava per alzata e seduta; in caso contrario a scrutinio segreto: riconosciuta la validità dei titoli il nuovo senatore, dopo la proclamazione del Presidente, era ammesso a prestare giuramento ed entrava nell'Aula accompagnato da due senatori. Le dimissioni, date per iscritto, erano annunziate al Senato; i congedi fino a tre giorni erano chiesti al Presidente, quelli per un tempo più lungo al Senato. Il Capo XI (art. 102 a 105) riguardava la *polizia del Senato*, esercitata in suo nome dal Presidente, con l'ausilio dei Questori e dettava norme per il pubblico delle tribune, che doveva stare a capo scoperto, in silenzio, senza approvare o disapprovare, sotto sanzione di allontanamento e, in caso di resistenza o di oltraggio al Senato o a taluno dei suoi membri, di arresto del colpevole. Per l'*amministrazione e contabilità del Senato, gli impiegati e gli archivi e la biblioteca* provvedevano i Capi XII, XIII e XIV (art. 106 a 115); l'Amministrazione

era confidata all'Ufficio di Presidenza sotto la vigilanza dei Questori; l'esame della contabilità era demandato ad una Commissione di sette membri nominata dal Senato.

51. — Per dieci anni questo regolamento disciplinò i lavori del Senato senza che alcuna proposta di modificazione fosse presentata. Fu soltanto all'inizio della VII Legislatura, il 4 aprile 1860, che il Presidente Alfieri dopo aver ricordato come nella passata Legislatura, in seguito al desiderio espresso da molti senatori, l'Ufficio di Presidenza avesse costituito nel suo seno una Commissione di tre membri per rivedere il regolamento più da un punto di vista formale che sostanziale, propose la nomina di una Commissione incaricata di apportare al regolamento le modificazioni che avesse ritenute opportune. La proposta fu approvata e il Presidente, al quale fu delegata la nomina della Commissione, nella tornata del 14 aprile 1860 comunicò di aver chiamato a farne parte i senatori Ridolfi, Pasolini, Des Ambrois, Cibrario, Di Pollone, Arrivabene e Galvagno. Questa Commissione, giovandosi anche degli studî della precedente Commissione, procedette ad una revisione completa del regolamento e compilò un nuovo testo. Lo annunciò nella tornata del 27 febbraio 1861 il Vice-Presidente Sclopis e il Senato, su proposta del senatore Alfieri, deliberò di discuterlo in seduta segreta (1). La discussione avvenne infatti nelle sedute segrete dell'11, 12, 13, 15, 16, 17 e 19 aprile; il nuovo testo fu definitivamente approvato in quella del 7 maggio 1861 e andò in vigore il 1° giugno successivo.

52. — Il nuovo regolamento del 1861 non apportò al regolamento del 1850 sostanziali modificazioni; ne mantenne inalterata la struttura con identica divisione ed intitolazione dei Capi (2) e si limitò ad una migliore formulazione e ad un più razionale collocamento delle varie norme. Esso fu più che altro un rifacimento, dal punto di vista

(1) Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Sessione 1861, Vol. I, tornata del 27 febbraio 1861.

(2) I Capi da 14 furono ridotti a 13 in seguito alla fusione delle norme riguardanti gli impiegati e gli archivi e la biblioteca contenute nei Capi XIII e XIV del regolamento del 1850 in un solo Capo intitolato *Degli impiegati ed inservienti*.

formale, del vecchio regolamento che, preparato da uomini di alta dottrina, anche se nuovi alla pratica parlamentare, ben aveva corrisposto alla sua alta missione, onde il rifacimento fu soltanto la conseguenza degli avvenimenti politici dal 1859 al 1861, che avevano condotto alla proclamazione del Regno d'Italia e quindi all'ampliamento dei supremi Consessi della Nazione. Ed è soltanto questa ragione, più che la necessità di un mutamento delle norme regolatrici dei lavori dell'alto Consesso, che suggerì alcuni anni dopo una nuova revisione del regolamento da parte di una Commissione (1), la quale, presentando il 28 dicembre 1868 la relazione, dichiarava però di dover con franchezza riconoscere che il regolamento vigente soddisfaceva ancora pienamente al proprio ufficio e meritava di essere nel suo complesso fedelmente conservato.

53. — Tuttavia la Commissione credette di farsi interprete dell'aspro contrasto esistente per l'esame preliminare delle leggi tra i fautori del sistema degli Uffici e di quello inglese delle tre letture, proponendo un sistema intermedio con la sostituzione agli Uffici, estratti a sorte e mutevoli ogni bimestre, di tre Comitati permanenti distinti per tre corrispondenti gruppi di Ministeri, con facoltà ai senatori di scegliere liberamente il Comitato al quale volessero appartenere e al Presidente di assegnare ad uno dei Comitati quei senatori che non avessero dichiarato al riguardo la propria volontà. La Commissione inoltre rimaneggiò le disposizioni tendenti a rendere più numeroso il concorso dei senatori alle pubbliche deliberazioni, meglio definendo le condizioni di legittima dispensa permanente e temporanea e stimolando la diligenza di ciascuno compatibilmente alla particolare condizione dei singoli senatori, soprattutto degli alti funzionari dello Stato. Aggiunse infine alcune norme per assicurare meglio l'osservanza dell'ordine del giorno prestabilito; per rendere più agevoli, nelle forme di votazione per alzata e seduta e per divisione, la ricognizione dei voti, introducendo anche il voto per appello nominale; per fare un

(1) La Commissione era composta dei senatori Spinola, Lanzi, Vigliani, Cibrario e Giovanola, relatore. Cfr. Relazione pubblicata in allegato alla relazione Manfrin dell'8 marzo 1883, *Senato del Regno*, Documenti, Vol. I, n. VII, della Legislatura XV.

più maturo esame degli emendamenti allo scopo di impedire nocive improvvisazioni e da ultimo per circondare di maggiori cautele l'autorizzazione alla lettura di proposte di iniziativa dei senatori.

54. — Su queste proposte della Commissione il Senato in Comitato segreto deliberò la sospensiva (1). Nei Comitati segreti del 30 aprile 1872, 10 marzo 1874 e 18 maggio 1876 furono invece discusse ed approvate alcune singole modificazioni nei riguardi della convalidazione dei senatori e dell'organico degli impiegati.

L'esame dei titoli per la validità della nomina dei nuovi senatori fu affidato, anzichè agli Uffici, ad una Commissione speciale di nove membri nominata dal Senato in principio di ogni Sessione per tutta la sua durata. Fu stabilito che, mancando nel decreto la indicazione della categoria di nomina, la Commissione anzichè interpellare il Ministro che l'aveva controfirmato dovesse restituirgli il decreto chiedendo in via ufficiale la comunicazione della categoria di nomina; fu inoltre specificato che, se la relazione della Commissione fosse negativa, doveva essere discussa in Comitato segreto con deliberazione a scrutinio segreto. Quanto agli impiegati fu modificato l'ordinamento dell'Ufficio di Questura distaccandolo da quello della Segreteria e specificando e definendo le funzioni del direttore dell'Ufficio, del ragioniere e del cassiere.

Approvate queste modificazioni, il Consiglio di Presidenza il 2 luglio 1876 nominò una Commissione presieduta dal Vice-Presidente Tabarrini e composta di due Segretari e di un Questore, incaricandola di farne il coordinamento in testo unico col regolamento vigente. Il nuovo testo fu così ristampato il 1º ottobre 1876.

55. — Durante il corso della XIII Legislatura, inauguratasi il 20 novembre 1876 si ebbero quattro proposte di modificazioni presentate singolarmente dai senatori: Torelli, per aumentare a sei il nu-

(1) Come rilevasi dalla relazione Manfrin del 17 dicembre 1880, il Senato discusse a lungo le proposte fatte dalla Commissione per la sostituzione agli Uffici di Comitati permanenti, ma non le accolse e fu per la sospensiva deliberata su tale questione che cadde tutto il lavoro della Commissione, quantunque avesse avuto favorevole accoglienza nelle altre sue parti. (Cfr. *Relazione Manfrin citata*, pag. 115).

mero dei Segretari; Manfrin, per l'introduzione del sistema di votazione per appello nominale; Torrigiani, per comprendere la Commissione delle petizioni tra le Commissioni permanenti; Manzoni, per una revisione complessiva del regolamento. Il Senato deferì al Presidente la nomina di una Commissione per l'esame di tali proposte e il Presidente la costituì con i senatori Caracciolo di Bella, Durando, Ghiglieri, Giovanola, Manfrin, Torelli e Trombetta. La Commissione si mise al lavoro, ma la chiusura della Legislatura le impedì di presentare la relazione. Perciò, all'inizio della XIV Legislatura, nella tornata del 20 luglio 1880 il senatore Pissavini propose di deferire al Presidente la nomina di una Commissione che studiasse e riferisse sulle riforme necessarie al regolamento. E il Presidente, essendo stata la proposta approvata, riconfermò la Commissione della precedente Legislatura (1). Il 17 dicembre 1883, il senatore Manfrin, nominato relatore, presentava un'amplissima relazione (2) nella quale, esaminando le proposte della precedente Legislatura che erano state ripresentate ed altre della stessa Commissione, propose di aumentare a sei il numero dei Segretari (proposta Torelli), di introdurre il sistema di votazione per appello nominale (proposta Manfrin), di rendere permanente la Commissione delle petizioni (proposta Torrigiani), di stabilire che l'Ufficio di Presidenza, al termine della Sessione, rimaneva in carica fino alla nomina dei successori (proposta Giovanola), di formare ogni anno in seduta privata un elenco dei senatori che per pubblico servizio e per infermità non dovessero essere computati nella determinazione del numero legale (proposta Caracciolo) (3).

(1) Cfr. *Senato del Regno*. Discussioni, Sessione 1880-81, Vol I, tornata 20 luglio 1880.

(2) Allegato B alla relazione successiva dello stesso senatore Manfrin, pubblicata l'8 marzo 1838, *Senato del Regno*, Documenti, Legislatura XV, Vol. I, n. VII. Questa relazione nella parte riguardante la proposta di introdurre il sistema di votazione per appello nominale, rappresenta uno studio monografico completo e davvero interessante dal lato storico sui sistemi di votazione usati dalle Assemblee dalle origini della civiltà ai tempi moderni: vi sono esposti i metodi dell'Areopago ateniese, delle Assemblee dei sacerdoti egizi, del Senato ebraico, del Senato romano, dei Concili ecclesiastici, dei Parlamenti inglese, francese, spagnolo, belga; germanico e austriaco.

(3) La Commissione esaminò anche alcune altre proposte che però respinse; tra queste è degna di nota la proposta del sen. Pantaleoni per l'abo-

56. — La XIV Legislatura fu chiusa prima che il Senato discutesse queste proposte di modificazione. Inaugurata il 22 novembre 1882 la XV Legislatura, pochi giorni dopo il Senato deliberò di riprenderle nello stato di relazione in cui si trovavano e di iscrivere al più presto all'ordine del giorno per la discussione. Però nella seduta del 27 gennaio 1883 il senatore Errante propose la sostituzione dei due membri defunti della Commissione nominata nella precedente Legislatura — i senatori Trombetta e Giovanola — e, approvata la proposta, ad essi furono dal Presidente sostituiti i senatori Errante e Saracco (1). La Commissione, così completata, si mise al lavoro e, interpretando la non avvenuta discussione delle precedenti proposte, come un volere tacito del Senato che un nuovo esame su di esse fosse fatto, volle rivedere tutto ciò che nei precedenti studi era stato compiuto. E il senatore Manfrin, nominato nuovamente relatore, presentò l'8 marzo 1883 un'altra relazione, contenente varie proposte di modificazioni, che vennero questa volta alla discussione del Senato nelle tornate del 13, 14 e 17 aprile 1883 e furono nella massima parte approvate (2).

57. — Con le modificazioni approvate il regolamento del 1861 presentò i seguenti sostanziali mutamenti: i Segretari furono portati a sei; si stabilì che l'Ufficio di Presidenza (Presidente, Vice-Presidente, Segretari e Questori) rimanesse in carica fino alla nomina dei successori e che nelle sue riunioni, per deliberare su quanto era ad esso deman-

lizione degli Uffici e la costituzione di Commissioni permanenti. La Commissione, pur riconoscendo il merito teorico della riforma, la respinse osservando che a non gravi inconvenienti dava luogo il sistema degli Uffici, e che del resto dopo 30 anni di studi ai quali avevano preso parte le persone più competenti dei due rami del Parlamento, non si era ancora trovato il sistema che desse garanzie di un migliore risultato, tanto che la Camera dei Deputati, in seguito all'esperienza di alcuni anni di altro metodo, era tornata al primitivo organismo degli Uffici (Cfr. *Relazione Manfrin citata*, pag. 115)

(1) Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Sessione 1882-83, Vol. I, tornate 26 novembre 1882, 27 e 29 gennaio 1883.

(2) Nella seduta del 14 aprile 1883 fu approvato di discutere in seduta segreta le modificazioni relative all'ammissione di nuovi senatori, alle dimissioni e ai congedi nonchè agli impiegati. Ma in queste parti il vecchio regolamento rimase inalterato.

dato dal regolamento, prendesse nome ed autorità di Consiglio di Presidenza, con l'incarico di attendere al regolare andamento dei lavori del Senato; per tutte le votazioni di nomine a seggi negli Uffici e Commissioni fatte con schede a scrutinio segreto fu abolito il secondo scrutinio adottandosi il principio della maggioranza relativa; alle Commissioni permanenti di finanza (1) e di contabilità interna ne fu aggiunta una per la verifica dei titoli dei nuovi Senatori ed un'altra per la biblioteca e fu resa permanente la Commissione delle petizioni; nel concorso delle due domande di votazione per divisione o per scrutinio segreto si dette la preferenza a quest'ultima forma che fu resa obbligatoria per la votazione complessiva e finale di ogni legge; nei riguardi delle Deputazioni si stabilì che quando avessero a capo il Presidente o un Vice-Presidente del Senato potessero farsi accompagnare da un Segretario o da un Questore.

58. — In sostanza il regolamento del 1861, quale era uscito dalla mano sapiente degli uomini che lo avevano elaborato, non ebbe dopo un ventennio che semplici ritocchi; ma la struttura rimase inalterata e per quasi un altro ventennio non furono nemmeno presentate ulteriori proposte di modificazioni (2). Fu soltanto all'inizio della 3ª Sessione

(1) Con successiva deliberazione del 18 marzo 1890, il numero dei componenti della Commissione di finanza, che era di quindici, fu portato a diciotto.

(2) Nella XVIII Legislatura il sen. Pierantoni presentò una proposta per la nomina di una Commissione di 9 membri la quale rivedesse il regolamento prendendo più specialmente in esame i seguenti tre punti: frequenza dei senatori ai lavori dell'Assemblea; introduzione del sistema delle tre letture; modificazioni alle disposizioni vigenti sul diritto di iniziativa. La proposta fu svolta nella tornata del 7 marzo 1894 e in seguito alla richiesta di divisione per il voto, il sen. Pierantoni ritirò la seconda parte relativa alla specificazione dei punti di studio della Commissione. Ma la proposta non fu presa in considerazione. (Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Legislatura XVIII, Sessione 1892-94, Vol. III). Il sen. Pierantoni, con altri ventitrè, rinnovò nella Sessione 3ª della Legislatura XX la proposta della nomina di una Commissione per emendare il regolamento. La proposta svolta nella tornata del 30 maggio 1899, fu approvata. Il Presidente nella seduta successiva chiamò a far parte della Commissione i senatori Cremona, Finali, Pierantoni, Rattazzi, Schupfer, Serena e Vacchelli (Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Legislatura XX, Sessione 2ª, Vol. II, tornate

della XX Legislatura che la Commissione nominata dal Presidente, per mandato del Senato, nella precedente Sessione, e riconfermata, presentò il 15 gennaio 1900, su relazione del senatore Schupfer, alcune proposte di riforma (Doc. III, Leg. XX), che il Senato discusse e approvò nella tornata del 22 febbraio 1900.

59. — Le riforme del 1900 comprendevano i seguenti punti: *a) verifica dei poteri*: fu stabilito che la relazione, anche se favorevole, sulla validità della nomina di un senatore dovesse indicare se il voto fosse stato ad unanimità o a semplice maggioranza e che in entrambi i casi il Senato dovesse sempre deliberare a scrutinio segreto (1). Fu inoltre abolita la vecchia pratica per la quale i senatori, avvenuta la nomina assistevano all'apertura della Sessione e prestavano giuramento; *b) sistema delle tre letture*: fu introdotto accanto a quello degli Uffici, ma con deliberazione di volta in volta del Senato; *c) procedura relativa all'iniziativa*: fu semplificata stabilendosi che ogni proposta di legge presentata da un senatore fosse trasmessa subito agli Uffici, letta quando tre di essi ne avessero data autorizzazione e indi svolta nel giorno stabilito dal Senato, che deliberava sulla presa in considerazione, udito un solo oratore e riservato al proponente il diritto di replica; *d) Commissioni permanenti*: ne furono istituite due nuove, una per i trattati internazionali, l'altra per i decreti registrati con riserva. Fu inoltre alleggerito il compito della Commissione di finanza facendo seguire alle leggi d'imposta la procedura ordinaria; *e) vota-*

30 e 31 maggio 1871). La chiusura della Sessione impedì alla Commissione di riferire. Riconfermata nella Sessione successiva essa presentò la relazione il 15 gennaio 1900.

(1) Nella seconda Sessione della XXII Legislatura il sen. Cefaly propose di modificare le disposizioni succitate nel senso di ritornare al vecchio sistema di votazione per alzata e seduta nella convalidazione delle nomine approvate ad unanimità dalla Commissione. (Proposta 16 gennaio 1902). Propose inoltre che nel caso di deliberazione del Senato a scrutinio segreto per essere la proposta della Commissione negativa o favorevole a semplice maggioranza, il Presidente, nel proclamare il risultato favorevole alla convalida non dovesse annunciare il numero dei voti. Delle due proposte il Senato nella tornata 16 aprile 1902, accolse soltanto quest'ultima. (Cfr. *Senato del Regno*, Documenti, Legislatura XXI, 2^a Sessione n. 2-a, Discussioni, Vol. I, tornata 16 aprile 1902).

zione: fu introdotto il sistema di votazione per appello nominale, a richiesta di dieci senatori e da preferirsi nel concorso di domanda di votazione per divisione; f) *ordine della discussione*: le proposte aggiuntive ad un articolo erano considerate emendamenti e quindi poste ai voti prima dell'articolo; nel concorso tra emendamenti ed ordini del giorno, la votazione dell'emendamento aveva la precedenza; anche dopo votata la chiusura, il relatore aveva diritto di parlare.

60. — Anche le riforme del 1900 non alterarono la struttura dell'antico regolamento, salvo l'aggiunta del sistema delle tre letture, che però non venne a rappresentare una modificazione sostanziale nella procedura per l'esame preliminare delle leggi, essendosi mantenuto al suo fianco, il sistema degli Uffici. E così si andò innanzi ancora un decennio. Si provvide però nel frattempo, su proposta del senatore Arcoleo, presentata il 21 giugno 1906 e approvata dal Senato nella seduta del 9 luglio successivo, alla costituzione di una Commissione permanente pel regolamento interno di nomina dell'Assemblea, composta di sette membri, compreso il Presidente del Senato che la presiedeva, alla quale spettava l'iniziativa o l'esame di ogni proposta di modificazione al regolamento. Il 28 giugno 1910 questa Commissione, relatore il senatore Arcoleo, propose di riformare cinque punti del regolamento: quello delle nomine nei seggi dell'Ufficio di Segretario della Presidenza e delle Commissioni con l'applicazione del voto limitato per garantire le minoranze; l'altro relativo al controllo sui decreti registrati con riserva conferendo alla Commissione il compito di esprimere, per mezzo del relatore, una risoluzione da sottoporre al voto dell'Assemblea; il terzo concernente la soppressione del divieto di ogni allusione alle cose dette o fatte nell'altra Camera; il quarto la preferenza, nel concorso di diverse domande, alla votazione per appello nominale; l'ultimo infine circa le proposte di urgenza stabilendo per la loro votazione il metodo dello scrutinio segreto (1). Nelle tornate del 1° e 2° luglio 1910 queste proposte furono discusse e approvate. Tre anni dopo, il 7 marzo 1913, furono approvate alcune altre modificazioni che erano

(1) Cfr. *Senato del Regno*, Documenti, Legislatura XXIII, Sessione 1909-13, n. C e Discussioni, Vol. V, tornate 1 e 2 luglio 1910.

state proposte dalla Commissione su relazione Arcoleo del 21 febbraio 1913 (Documenti nn. CLXIII e CLXIV) e cioè: aumento del numero dei componenti la Commissione di finanza da diciotto a ventiquattro; invio dei disegni di legge d'indole politica e organica all'esame degli Uffici riuniti in adunanza plenaria con la nomina a scrutinio segreto di cinque Commissari per costituire l'Ufficio centrale. Singole modificazioni furono apportate anche nella XXIV Legislatura: si aggiunse alla Commissione di finanza un secondo Vice-Presidente e un secondo Segretario; fu data facoltà alla Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori di chiedere, di propria iniziativa, al Presidente la convocazione del Senato in Comitato segreto per discutere su questioni relative all'applicazione dell'articolo 33 dello Statuto (categorie di nomina) (1); si introdusse il sistema delle interrogazioni orali e scritte, con la norma che nessun senatore potesse svolgere più di una interrogazione nella stessa tornata; si limitò il tempo delle interrogazioni a trenta minuti di ogni tornata e il numero a dieci interrogazioni (2); si propose la designazione da parte del Senato per la nomina regia del Presidente e dei Vice-Presidenti con la stessa procedura vigente per dette nomine nella Camera dei Deputati, si applicò, con alcune limitazioni, il voto cumulativo alle elezioni e nomine alle cariche e alle Commissioni del Senato; si introdussero norme per rendere tempestiva e proficua la discussione dei disegni di legge e per disciplinare l'affissione dei discorsi (3).

Anche nella XXV Legislatura la Commissione del regolamento, continuando l'opera di revisione, propose alcuni ritocchi, che furono dal Senato approvati nelle sedute del 27 marzo e 18 luglio 1920: fu introdotto l'istituto delle mozioni e disciplinato con le stesse norme vigenti per la Camera dei Deputati; fu aumentato da cinque a sette il numero degli Uffici e sostituito il voto limitato al voto cumulativo

(1) Modificazioni approvate il 20 dicembre 1913 su proposta della Commissione del regolamento, relatore Arcoleo (Doc. nn. LXVII-LXVIII).

(2) Modificazioni approvate il 27 giugno 1917 su proposta della Commissione, relatori Bensa e Ferraris M. (Doc. n. CXLVIII).

(3) Modificazioni approvate il 10 e 11 luglio 1919 su proposta della Commissione, relatori Bensa e Ferraris M. (Doc. CLXXVI e CLXXVII). Come conclusione della discussione fu data ampia facoltà alla Commissione del regolamento di coordinare queste modificazioni in testo unico da entrare in vigore nella successiva Sessione.

nelle nomine alle cariche e alle Commissioni (1); fu approvata la concessione di una indennità ai senatori (2); il numero dei senatori occorrenti per la richiesta di votazione per appello nominale o per scrutinio segreto fu da dieci elevato rispettivamente a quindici e a venti; fu stabilito l'inizio della votazione per appello nominale dal nome del senatore estratto a sorte; la commemorazione dei senatori defunti fu riservata al solo Presidente e infine venne costituita una Commissione permanente di undici membri per la politica estera (3). Successivamente, nella XXVI Legislatura, il Senato approvò di specificare, secondo la consuetudine, a quattro il numero dei Vice-Presidenti, che era nel regolamento indeterminato; stabilì che le votazioni per la designazione del Presidente e dei Vice-Presidenti avvenissero nella stessa seduta; elevò a trenta il numero dei componenti la Commissione di finanza; dette facoltà di rinviare alla Commissione di finanza gli emendamenti implicanti aumento di spesa o diminuzione di entrata (4). Fu infine modificato, su

(1) Modificazioni approvate il 27 marzo 1920 su proposta della Commissione, relatore Ferraris M. (Cfr. Doc. n. LXVI).

(2) Proposta approvata il 6 maggio 1920 (Cfr. Doc. n. LXIX).

(3) Modificazioni approvate il 18 luglio 1920, su proposte della Commissione, relatori De Novellis e Colonna, emendate durante la discussione al Senato. La Commissione aveva proposto che nelle commemorazioni potessero i senatori associarsi al Presidente, ma per non più di cinque minuti e che la Commissione di politica estera fosse di nove membri. La norma relativa alla procedura nella votazione nominale fu proposta dal sen. Zupelli (Cfr. *Senato del Regno*, Documenti, Sessione 1919-20, n. LXXV e LXXVI, Discussioni, Vol. II, tornata 18 luglio 1920).

(4) Queste modificazioni furono approvate dal Senato nella seduta del 21 luglio 1922 su proposta della Commissione del regolamento, relatore Melodia (Legislatura XXVI, Doc. n. XXXIX). Sulla proposta relativa agli emendamenti implicanti onere finanziario, la Commissione aveva proposto il rinvio obbligatorio alla Commissione di finanza; ma il Senato dopo viva discussione nella quale fu rilevato che il rinvio obbligatorio dava luogo a complicazioni con dualismo di esame che avrebbe potuto aprire il varco anche a manovre ostruzionistiche, approvò, su proposta del sen. Pozzi, il rinvio facoltativo (Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Legislazione XXVI, Vol. III, tornata 21 luglio 1922).

Nella stessa Legislatura XXVI, su due proposte dei senatori Cefaly e Ferri G., relative alla procedura per la convalidazione dei nuovi senatori, sulle quali riferì la Commissione (Doc. n. XVIII), il Senato nella tornata del

proposta del senatore Chimienti il modo di corresponsione dell'indennità ai senatori (1). Nella XXVII Legislatura venne specificato, nei riguardi della procedura per la convalidazione dei nuovi senatori, che anche nel caso di voto unanime favorevole la Commissione per la verifica dei titoli o almeno dieci senatori potessero chiedere al Presidente del Senato la convocazione in Comitato segreto (2).

61. — Le non numerose modificazioni sostanziali apportate nel corso di decenni al vecchio regolamento del 1861 e soltanto per renderlo a mano a mano adatto alle esigenze nuove create dagli sviluppi della vita politica parlamentare del paese, sono la miglior prova della solidità di struttura che a quel regolamento avevano impresso i suoi illustri compilatori. Con semplici adattamenti e ritocchi esso aveva potuto resistere per oltre un cinquantennio; ma quando l'avvento al potere del Fascismo e la sua progressiva penetrazione nel paese avevano creato una profonda e radicale trasformazione in ogni ramo dell'attività dello Stato e quindi anche nel funzionamento degli organi parlamentari, quel regolamento mostrò più evidenti le rughe della vecchiaia e la necessità di una revisione completa per la formazione di un testo che fosse più confacente allo spirito dei nuovi tempi e alle sostanziali innovazioni della Legislazione fascista. Fu così che all'inizio della presente Legislatura — la Legislatura che ebbe per la prima volta il carattere corporativo impresso allo Stato dalla rivoluzione fascista — il Senato sentì il bisogno di allestire per i suoi lavori, in armonia col nuovo spirito politico del Regime,

3 dicembre 1921, approvò il passaggio all'ordine del giorno (Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Legislatura XXVI, Vol. II, tornata del 3 dicembre 1921).

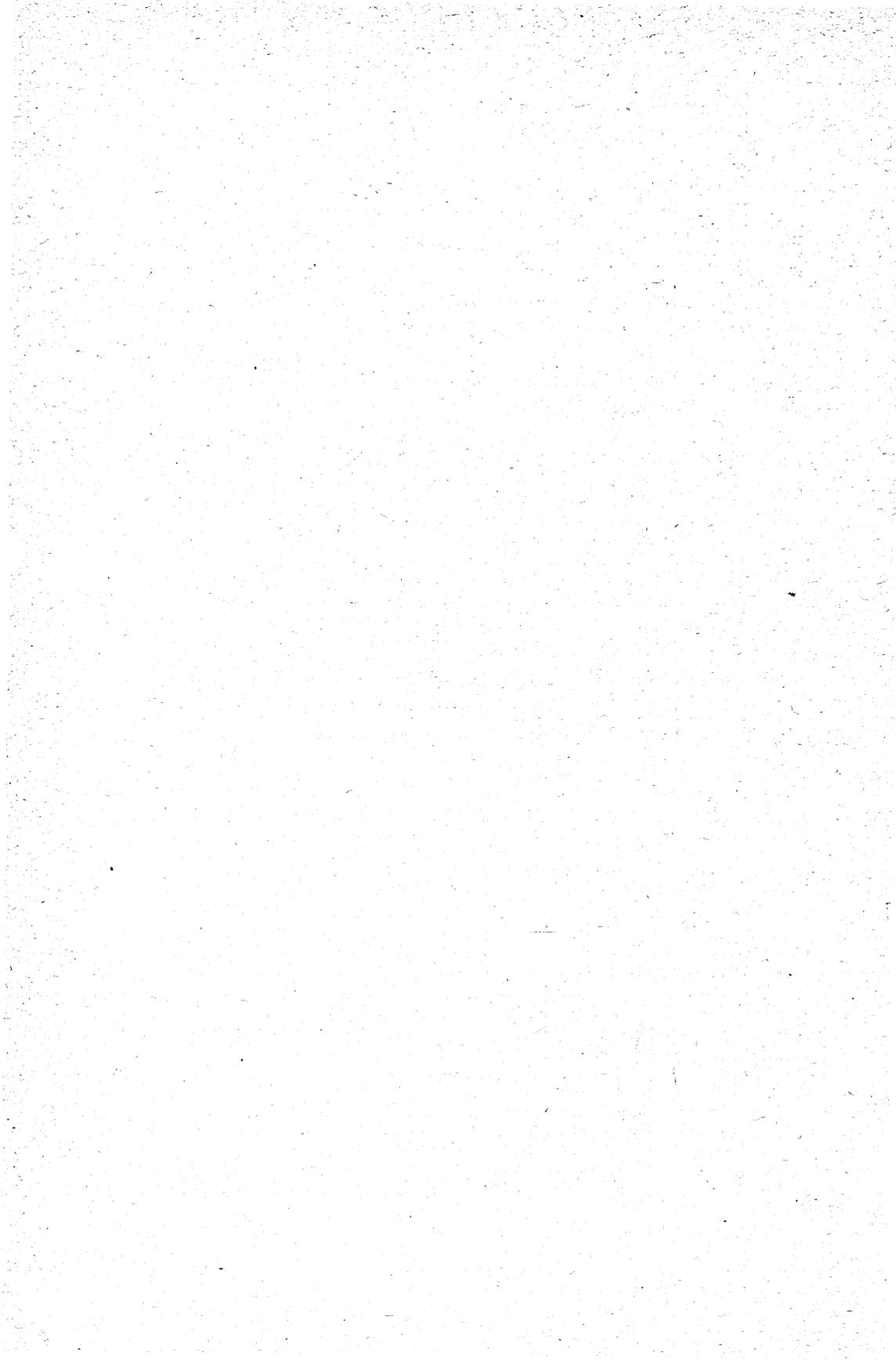
(1) Cfr. *Senato del Regno*, Documenti n. XCIV. La disposizione relativa all'indennità che costituiva l'articolo 138 del regolamento fu poi abrogata dalla legge 24 maggio 1925, n. 790, sulla regolarizzazione della indennità parlamentare.

(2) Cfr. Proposta 4 giugno 1925, della Commissione del regolamento, Legislatura XXVII, Documenti, Vol. unico, n. LVII. La Commissione aveva proposto che la facoltà di chiedere la convocazione del Comitato segreto competesse anche al senatore nominato: ma il Senato nella discussione della proposta, avvenuta il 9 giugno 1925, la limitò alla Commissione o a dieci senatori (Cfr. *Senato del Regno*, Discussioni, Legislatura XXVII, Vol. III, tornata 9 giugno 1925).

un nuovo testo di regolamento, che in alcune parti fu completamente innovatore dell'antico e nelle altre fece opera di semplificazione, di chiarimento, di coordinazione. Il nuovo testo, presentato dalla Commissione permanente con relazione Berio nella seduta del 9 dicembre 1929, fu dal Senato discusso e approvato nelle sedute dell'11 e 12 dicembre 1929 ed è entrato in vigore dal 1° gennaio 1930 (1).

Le norme di questo regolamento sono esposte nella seconda parte del nostro studio. Dal punto di vista storico rileviamo che le innovazioni più notevoli del vecchio regolamento riguardano la soppressione del sistema delle tre letture, che in realtà quasi mai era stato applicato; il sorteggio annuale degli Uffici; la creazione di una Commissione permanente per l'esame dei decreti-legge; la soppressione della Commissione di politica estera e la istituzione di una Commissione per i trattati di commercio e le tariffe doganali; la conservazione del sistema elettivo soltanto per le Commissioni di maggiore importanza, con carattere e contenuto politico, mentre era soppresso, come metodo di elezione, il voto limitato; l'abolizione delle norme relative agli impiegati essendosi deferita tutta la materia concernente le nomine, le assunzioni e promozioni del personale al Consiglio di Presidenza, salvo per il Capo dell'Amministrazione, cioè per il Segretario generale, la cui nomina è stata demandata al Senato in seduta pubblica.

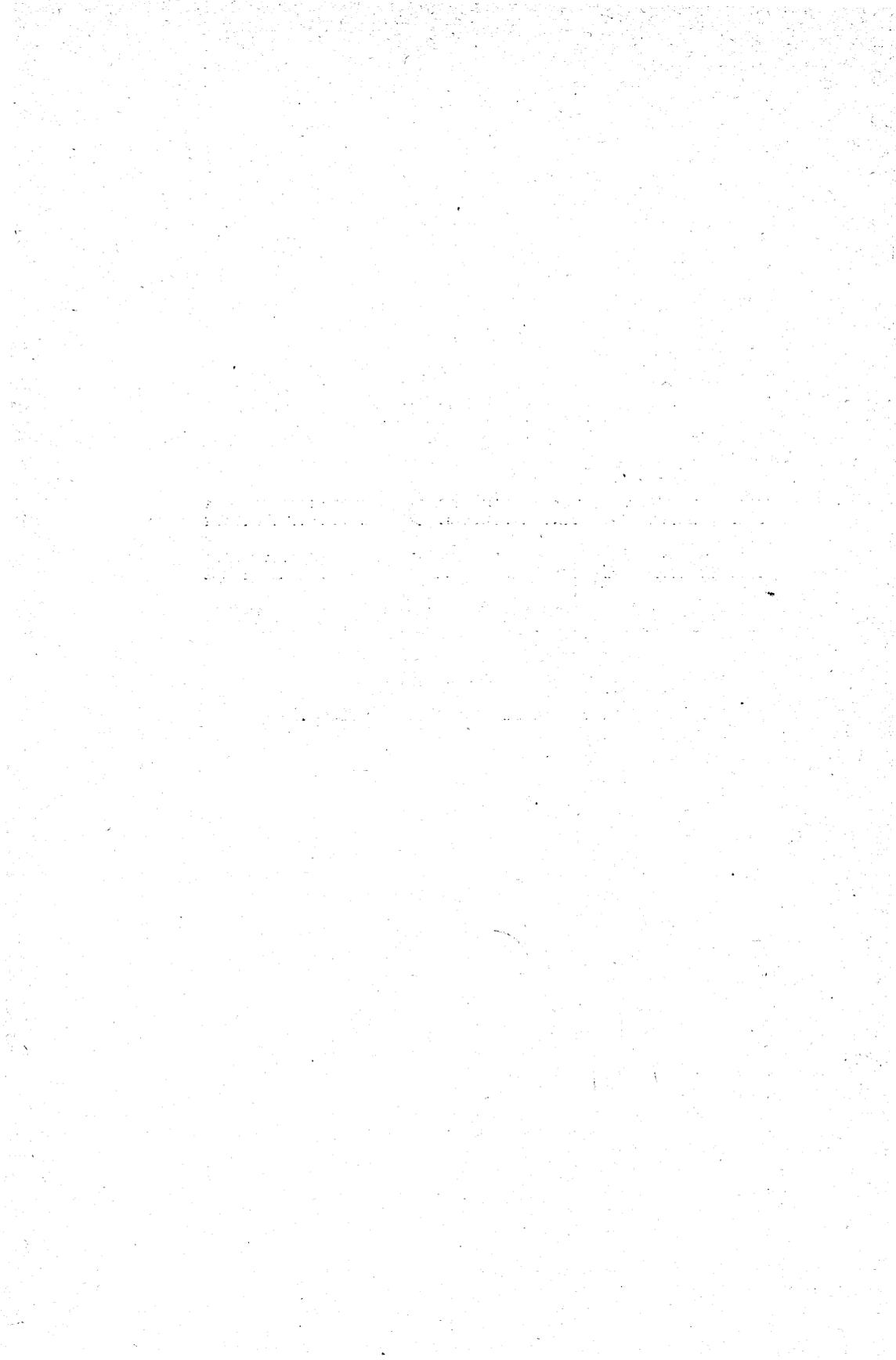
(1) Cfr. *Senato del Regno*, Documenti, Legislatura XXVIII, n. CXXXIII; Discussioni, Vol. II, tornate 11 e 12 dicembre 1930.



PARTE SECONDA

**IL REGOLAMENTO VIGENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DEL REGNO**

**(ESPOSIZIONE SISTEMATICA
E CONFRONTI CON REGOLAMENTI STRANIERI)**



PARTE SECONDA

IL REGOLAMENTO VIGENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DEL REGNO

Esponiamo in questa parte, in modo sistematico, le norme regolamentari vigenti nelle Assemblee legislative italiane istituendo confronti con quelle di numerose Assemblee straniere. Lo svolgimento dei lavori nelle varie forme di attività – per la loro costituzione, la formazione delle leggi, il controllo sull'opera di Governo – consente di formare un quadro di insieme, dividendo la trattazione nei capi seguenti:

1º) Costituzione dell'Assemblea – L'ufficio di Presidenza – Gli Uffici e le Commissioni.

2º) Verificazione dei poteri.

3º) Attribuzioni e poteri della Presidenza, degli Uffici e delle Commissioni – Diritti e doveri dei membri dell'Assemblea.

4º) La presentazione dei disegni di legge e il lavoro preparatorio per la discussione – Organi e funzioni.

5º) Le sedute dell'Assemblea – Ordine del giorno – Procedura – Disciplina.

6º) La discussione dei disegni di legge e delle mozioni.

7º) La votazione.

8º) L'iniziativa parlamentare e la funzione ispettiva amministrativa e politica.

9º) Il diritto di petizione.

10º) L'ordinamento amministrativo delle Assemblee.

Terremo distinte per ogni capo le norme regolamentari della Camera dei Deputati da quelle del Senato.

CAPO I.

LA COSTITUZIONE DELL'ASSEMBLEA - L'UFFICIO
DI PRESIDENZA - GLI UFFICI E LE COMMISSIONI

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1º) Immissione dei deputati nella loro funzione. Giuramento - 2º) Costituzione provvisoria dell'Assemblea - 3º) Il Seggio definitivo: l'Ufficio di Presidenza - 4º) Confronti con la costituzione di Assemblee straniere - 5º) Gli Uffici e le Commissioni nel Regolamento italiano - 6º) Gli Uffici e le Commissioni di Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 7º) La proclamazione dei senatori e la costituzione provvisoria e definitiva del Senato - 8º) La divisione in Uffici e Commissioni - 9º) Confronti con le norme di Assemblee straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — La Camera dei deputati italiana si compone di 400 membri eletti dalla Nazione costituita in Collegio unico nazionale, secondo le norme della legge elettorale politica, testo unico 2 settembre 1928, n. 1993. I deputati, per il solo fatto dell'elezione, entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni, dopo però aver prestato il giuramento (Regol. art. 1). La prestazione del giuramento è condizione indispensabile per assumere la qualità di deputato: infatti il rifiuto di giurare o la mancata prestazione entro due mesi importano decadenza dal mandato, salvo, nel secondo caso, il legittimo impedimento riconosciuto dalla Camera (art. 103 e 104, legge elettorale politica, testo unico citato). Il giuramento è una norma comune a molti regolamenti delle Assemblee legislative: la prescrivono infatti le norme permanenti della Camera dei Comuni in Inghilterra (1) i regolamenti

(1) Cfr. Norme nn. LXXXIV e LXXXV (edizione 1931). In Inghilterra il giuramento è prestato e sottoscritto in primo luogo dallo Speaker, al ritorno dalla Camera dei Lords dopo l'annuncio che il Re ha approvato la sua nomina. Per la procedura e la storia consultisi Erskine May (XIII ediz. pagg. 159 a 169).

svizzeri del Consiglio degli Stati (art. 3) e del Consiglio nazionale (articolo 6) (1), il regolamento austriaco (§§ 3 e 4) (2), il greco (art. 1) (3), l'argentino (art. 1) (4), il cecoslovacco (§ 6) (5), il polacco (art. 6) (6). In Francia (7), nel Belgio (8), in Germania (9) e in Svezia (10) la formalità del giuramento non esiste; in Bulgaria (11) è prevista

(1) Il regolamento vigente del Consiglio degli Stati svizzero è del 14 dicembre 1927, quello del Consiglio Nazionale è del 17 dicembre 1920. In Svizzera il giuramento può essere sostituito da una promessa solenne fatta per iscritto.

(2) Il vigente regolamento austriaco è del 25 novembre 1919 con le modificazioni apportate il 13 marzo 1923, il 13 febbraio 1925 e il 26 gennaio 1928.

(3) In Grecia il regolamento vigente della Camera dei deputati è il testo unico 7 novembre 1927.

(4) Il regolamento della Camera dei deputati della Repubblica Argentina è del 18 settembre 1926.

(5) Il regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca è stato approvato con la legge 15 aprile 1920, n. 325, pubblicata nel foglio LXI della *Raccolta delle leggi e decreti* in data 10 maggio 1920.

(6) Il regolamento della Dieta Polacca è del 16 febbraio 1923. In seguito a modificazioni è stato pubblicato in testo unico il 16 dicembre 1930.

(7) In Francia il regolamento della Camera dei deputati è del 4 febbraio 1915, ma ha avuto successive modificazioni a singole disposizioni.

(8) Il regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio è quello del 5 ottobre 1831 successivamente modificato il 25 marzo 1835, il 16 marzo 1836, il 21 dicembre 1843, il 23 novembre 1850, il 9 maggio 1860, il 30 aprile 1875, il 17 marzo 1882, il 25 aprile 1883, il 29 gennaio e il 18 novembre 1884, il 14 giugno 1889, il 26 luglio e il 29 novembre 1892; il 29 gennaio 1897, il 20 dicembre 1898, il 17 ottobre 1899, il 28 e 29 marzo 1901, il 27 novembre 1908, il 26 e 27 febbraio 1913, il 19 febbraio e 24 dicembre 1919, il 13, 22 gennaio, 12 febbraio e 19 marzo 1920, l'8 febbraio 1921, il 15 dicembre 1922 e il 4 giugno 1926.

(9) In Germania il nuovo regolamento del Reichstag fu approvato il 22 dicembre 1922, fu successivamente modificato e con decreto del Ministro dell'interno in data 31 marzo 1931 è stato pubblicato il nuovo testo unico nel *Reichsgesetzblatt* n. 9, II Parte, del 15 aprile 1931.

(10) I lavori delle due Camere del Riksdag svedese sono disciplinati da disposizioni generali dell'8 aprile 1868, successivamente modificate fino al 1925; dal regolamento della prima Camera del 27 aprile 1868 modificato fino alla Sessione del 1925; dal regolamento della seconda Camera del 13 aprile 1867 con le modificazioni apportate fino al 1925.

(11) Il regolamento dell'Assemblea nazionale bulgara è stato ripubblicato nel 1928 e contiene tutte le modificazioni e aggiunte fino al 12 novembre 1924.

solo dalla Costituzione. Anche la Costituzione degli Stati Uniti di America la contempla sia per i senatori sia per i membri della Camera dei rappresentanti (1).

2. — La Camera dei deputati italiana si costituisce, nella sua prima seduta dopo il discorso della Corona, con un seggio provvisorio: assume la Presidenza uno dei Vice-Presidenti della Sessione precedente in ordine di nomina, risalendosi, in caso di mancanza, alle Sessioni anteriori con preferenza ai Vice-Presidenti della Sessione meno remota. Nell'ipotesi che nessuno ve ne sia, l'Assemblea è presieduta dal decano di età. Con lo stesso sistema assumono le funzioni di Segretario sei deputati e in loro mancanza sono scelti i deputati più giovani (Regol. art. 2 e 3).

3. — Così costituita, la Camera procede subito alla elezione del suo seggio definitivo, composto del Presidente, di tre Vice-Presidenti, di due Questori e di sei Segretari. Tutte le elezioni avvengono separatamente a scrutinio segreto per schede; ma, mentre per la nomina a Presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei votanti e, occorrendo, soltanto dopo due votazioni si procede al ballottaggio tra i due che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti, proclamandosi in tal caso eletto chi consegua la maggioranza relativa; per la nomina delle altre cariche della Presidenza basta, per essere eletto, raggiungere l'ottavo dei votanti e al ballottaggio tra i candidati che non l'abbiano raggiunto si procede dopo la prima votazione. Lo spoglio delle schede per la nomina del Presidente è fatto in seduta pubblica, quello per le altre cariche della Presidenza da una Commissione di dodici scrutatori estratti a sorte, col *quorum* di sette (Regol. art. 4, 5 e 6). Avvenuta la costituzione della Camera, il Presidente ne informa il Re e il Senato (Regol. art. 7).

4. — Il sistema di una costituzione provvisoria dell'Assemblea, allo scopo di procedere poi alle elezioni necessarie per la sua costi-

(1) Cfr. Costituzione bulgara del 16 (28) aprile 1879, modificata nel 1893 e nel 1911, art. 131 e Costituzione degli Stati Uniti di America del 1787 art. 6, n. 3. La Costituzione degli Stati Uniti è pubblicata insieme col Regolamento (Rules) nel *Manuale della Camera dei rappresentanti*, edito all'inizio di ciascuna sessione del Congresso.

tuzione definitiva, è comune ai regolamenti di quasi tutti i Parlamenti: cambiano la composizione e la durata della Presidenza e il metodo di elezione, che variano a seconda delle condizioni politiche di Governo di ciascun Paese. A prescindere dalla Camera dei Comuni inglese, dove non può dirsi esista costituzione provvisoria perchè supplisce il Clerk, nè Ufficio di Presidenza, perchè tutti i poteri assommano nello Speaker (1) ed a prescindere altresì dalla Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America, nella quale vige analogo sistema (2), i regolamenti francese, belga, germanico, quelli del Consi-

(1) In Inghilterra vige un sistema che si distacca da quello di tutte le altre Assemblee. Convocato un nuovo Parlamento, i membri delle due Camere si riuniscono nelle loro Aule rispettive. Poi i membri della Camera dei Comuni sono chiamati nell'Aula dove sono riuniti i Lords e qui, dopo lettura delle patenti Reali, il Lord Cancelliere invita i membri della Camera dei Comuni a riunirsi nella loro Aula per la elezione dello Speaker, che il giorno successivo è presentato all'approvazione del Re. Per l'elezione dello Speaker dei Comuni, un membro, indirizzandosi al Clerk (le cui funzioni, per quanto non esattamente comparabili, possono far pensare ad un Segretario generale delle Assemblee moderne), propone che un membro presente, assuma le funzioni di Speaker; un altro membro appoggia la mozione e se altre non ve ne siano, l'elezione è compiuta. Se è invece proposto un altro membro, i due candidati si indirizzano alla Camera; segue un dibattito sui loro titoli, durante il quale il Clerk continua ad esercitare le funzioni di Speaker, designando in piedi coloro che chiedano di parlare e chiusa la discussione mette ai voti per divisione la proposta che il membro designato per il primo sia lo Speaker e nomina due scrutatori per ciascuna parte. Se il primo membro non risulta eletto, si ripete la votazione nello stesso modo per il secondo proposto. Il giorno successivo la Camera si riunisce, il Presidente eletto assume il seggio, attende il messaggio della Camera dei Lords e quindi va con la Camera, a presentarsi all'Assemblea dei Lords per sottomettersi all'approvazione sovrana. Questa concessa a mezzo del Lord Cancelliere, lo Speaker richiede la conferma degli antichi diritti e privilegi dei Comuni e, dopo la conferma, si ritira con i membri della Camera dei Comuni (Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ediz. pag. 154-156; BROGLIO, *Delle forme parlamentari*, pag. 157-58).

(2) La procedura negli Stati Uniti d'America è regolata dal Manuale di Jefferson. Le Regole da lui raccolte dal 1797 al 1801 furono introdotte in un regolamento adottato dalla Camera nel 1837. A questo regolamento noi ci riferiamo nella edizione ufficiale della Camera dei Rappresentanti del 1929 a cura di Lawis Deschler. Anche negli Stati Uniti d'America lo Speaker riassume tutti i poteri (Regola I, nn. 1 a 7) e durante l'elezione dello Speaker,

glio nazionale Svizzero e della Bulgaria affidano la Presidenza provvisoria al più anziano di età con l'assistenza di alcuni fra i presenti, più giovani, i quali fungono provvisoriamente da segretari (1); il regolamento austriaco l'affida al Presidente del precedente Consiglio nazionale, il quale chiama quattro deputati senza distinzione a fungere provvisoriamente da Segretari (2); il regolamento greco, al pari del nostro, ne incarica uno dei Vice-Presidenti, però soltanto della precedente Sessione, senza risalire alle altre e, in mancanza, al più anziano di età sempre con l'assistenza, quali Segretari, di quattro fra i deputati più giovani (3); il regolamento della prima Camera del Riksdag svedese la demanda al deputato più anziano di ufficio e, tra deputati di pari anzianità di carica, al più anziano di età e a lui affida la designazione provvisoria di un Segretario e del personale di servizio necessario (4).

Il regolamento cecoslovacco ha invece un diverso sistema: la seduta di apertura è presieduta dal Capo del Governo, il quale, dopo aver ricevuto il giuramento dei deputati, fa procedere immediatamente all'elezione del Presidente e chiama all'uopo quattro deputati a fungere da segretari. Il Presidente eletto, prestato il giuramento, fa subito eleggere quattro Vice-Presidenti, dieci Segretari e quattro Questori: tutte queste elezioni sono però provvisorie; le definitive sono fatte un mese dopo e valgono per l'intera legislatura. Qualora però al principio di una nuova Sessione la maggioranza assoluta dei deputati richieda

o dello Speaker pro tempore, il Clerk, che all'inizio di ogni sessione procede all'appello, ha anche la cura di mantenere l'ordine e il prestigio dell'Assemblea e altresì di decidere tutte le questioni d'ordine a lui sottoposte da ogni deputato. (Regola III). Lo Speaker è eletto come capo del partito di maggioranza; questa lo sceglie e la Camera in genere si limita a ratificarne la scelta.

(1) Cfr. Regolamenti: della Camera dei deputati francese articolo 7; della Camera dei rappresentanti belga, articolo 1; del Reichstag germanico, § 13; del Consiglio degli Stati di Svizzera articolo 3; dell'Assemblea nazionale bulgara, articolo 1^o.

(2) Cfr. Regolamento austriaco, § 2.

(3) Cfr. Regolamento greco, articolo 2.

(4) Cfr. Regolamento della prima Camera del Riksdag di Svezia, articolo II. La designazione del Presidente provvisorio è fatta dall'articolo 33 della legge organica, alla quale si riporta l'articolo II del regolamento.

nuove elezioni, vi si procede nella prossima seduta (1). Anche la Dieta polacca ha un sistema particolare: la prima seduta è presieduta da uno dei tre deputati più anziani di età, nominato provvisoriamente dal Presidente della Repubblica. Funzionano da Segretari i due deputati più giovani, chiamati dal Presidente provvisorio (2).

Per quanto riguarda poi la composizione, il numero e il modo di elezione delle cariche della Presidenza, quasi tutte le Assemblee straniere hanno Vice-Presidenti, o Presidenti supplenti, Segretari e Questori; il numero varia da Assemblea ad Assemblea e non può dirsi che sia sempre in proporzione del numero dei membri; il modo di elezione è in generale lo scrutinio di lista salvo speciali particolarità in casi singoli (3).

(1) Cfr. Regolamento cecoslovacco, § 5.

(2) Cfr. Regolamento polacco, articolo 5.

(3) La Camera dei Comuni inglese non elegge Vice-Presidenti. Lo Speaker, in caso di forzata assenza, è sostituito dal Presidente del Comitato « *of ways and means* », cioè delle entrate, che, in sostanza, è il nostro Presidente della Giunta del Bilancio (*Norme permanenti dei Comuni*, ed. 1931, n. LXXXI). La Camera dei deputati francese procede, soltanto dopo che sia stata convalidata la metà più uno dei deputati, alla nomina dell'Ufficio definitivo, composto oltre che del Presidente, di quattro Vice-Presidenti, di otto Segretari e di tre Questori, con elezioni separate, a scrutinio di lista a maggioranza assoluta: nel ballottaggio, al quale si procede dopo una seconda votazione, è sufficiente la maggioranza relativa (Regol. francese art. 8); la Camera Belga ha quattro Vice-Presidenti, cinque Questori e cinque Segretari. Anch'essa procede alla elezione dopo la verifica dei poteri e parimenti provvede con votazioni singole alla nomina del primo e del secondo dei quattro Vice-Presidenti: gli altri due, i Segretari e i Questori sono eletti a scrutinio di lista. Tutte le elezioni sono fatte a maggioranza assoluta; la maggioranza relativa è sufficiente nel caso di ballottaggio, al quale si addiène dopo due votazioni libere (Regol. belga art. 5, 6 e 92). Il Reichstag germanico ha Presidenti e Segretari supplenti, il cui numero è in proporzione ai gruppi politici; non ha Questori. L'elezione è fatta a scrutinio di lista e a maggioranza assoluta, ma è ammessa anche la nomina per acclamazione, purchè non vi siano opposizioni (Regol. del Reichstag, § 16, 17 e 18); il Consiglio degli Stati svizzero ha un Vice-Presidente e due scrutatori (Regol. art. 9) e il Consiglio Nazionale svizzero un Vice-Presidente e otto scrutatori: il Presidente e il Vice-Presidente durano in carica un anno e non sono rieleggibili, gli Scrutatori restano in funzione tre anni, cioè per la legislatura e dopo due legislature non sono rieleggibili (Regol. art. 13 e 14). Il Consiglio

5. — La Camera dei deputati italiana, al pari di tutte le Assemblee straniere, non procede all'esame preparatorio del lavoro legislativo in Assemblea plenaria, ma si divide in Uffici e Commissioni. Gli Uffici sono nove: in essi, per sorteggio, sono distribuiti tutti i deputati e all'estrazione a sorte si provvede subito dopo la costituzione definitiva della Camera. Si rinnovano annualmente, sono convocati dal Presidente con comunicazione dell'ordine del giorno, al più tardi, il giorno precedente e deliberano col *quorum* di undici su tutte le proposte demandate al loro esame, per ciascuna delle quali nominano un Commissario a maggioranza assoluta di voti: i Commissari così nominati da ogni Ufficio formano la Commissione che riferisce poi alla Camera (Regol. art. 8, 9, 10, 11).

Nazionale austriaco ha due Presidenti, oltre il primo, cinque Segretari e tre Questori (Regol. austriaco, § 5); la prima Camera del Riksdag elegge, dopo la verifica dei poteri, oltre il Presidente, due Vice-Presidenti secondo modalità stabilite con speciali deliberazioni del Re d'accordo col Riksdag (Legge organica del Riksdag, art. 33); la Camera dei Deputati greca ha, oltre il Presidente, tre Vice-Presidenti, due Questori e quattro Segretari: per la elezione del Presidente occorre la maggioranza assoluta e, qualora non sia raggiunta, si ripete la votazione per la quale, come per quella dei Vice-Presidenti e dei Segretari, sono sufficienti i quattro quinti della maggioranza assoluta (Regol. greco, art. 3 e Costituzione, art. 44); la Camera dei deputati cecoslovacca ha quattro Vice-Presidenti, dieci Segretari e quattro Questori (§ 5); l'Assemblea bulgara ha due Vice-Presidenti, dodici Segretari e quattro Questori; questi ultimi eletti a votazione palese, mentre il Presidente e i Vice-Presidenti sono eletti a votazione segreta e a maggioranza assoluta: se questa non è raggiunta, l'elezione si ripete e basta la maggioranza relativa (Regol. bulgaro, art. 2 e 3); la Camera argentina ha due Vice-Presidenti e due Segretari, scelti però questi ultimi tra estranei alla Camera (Regol. argentino, art. 23 e 42). La Dieta Polacca ha cinque Vice-Presidenti (Vice-Marescialli) e nove Segretari (Regol. della Dieta Polacca, art. 7). Negli Stati Uniti d'America, non vi sono alla Camera dei rappresentanti Vice-Presidenti. Il Presidente può nominare un membro che lo sostituisca nel caso di sua malattia per non più di dieci giorni, col consenso della Camera; nel caso di sua assenza e di mancata sostituzione, la Camera nomina uno Speaker pro tempore (Regola I, n. 7). Non esiste Ufficio di Presidenza; la Camera all'inizio di ogni Sessione, nomina un clerk, un sergente d'armi, un custode, un direttore del servizio postale e un cappellano, quali « *officers* ». Ciascuno di essi presta giuramento di fedelmente adempiere ai suoi doveri (Regola V).

La norma di dare comunicazione dell'avvenuta costituzione della Camera al Capo dello Stato e all'altra Camera è comune alla massima parte delle Assemblee.

Ma per ragioni di ordine tecnico, alcune materie, alle quali è necessario assicurare con continuità il contributo di esperti, sono devolute all'esame di Commissioni permanenti. La Camera dei deputati italiana ne ha nove, tutte di nomina presidenziale, quale conseguenza del carattere totalitario della Camera stessa ove più non cozzano i partiti: per il regolamento interno (9 membri, oltre il Presidente della Camera che la presiede); per le elezioni (9 membri); per l'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi (36 membri) (1); per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio (11 membri); per le domande di autorizzazione a procedere (9 membri); per la vigilanza sulla Biblioteca della Camera (5 membri oltre un Questore e un Vice-Presidente, che la presiede); per l'esame dei progetti di conversione in legge dei decreti-legge (15 membri); per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti (9 membri); per l'esame delle petizioni (9 membri). (Regol. art. 12 e 127).

6. — Il sistema degli Uffici, in confronto di quello dei Comitati o Commissioni, è sopravvissuto nell'Assemblea elettiva italiana, dopo le vicende storiche che abbiamo esposte nella prima parte del presente scritto, succedutesi nello spazio di circa un secolo. Il sistema in una Assemblea tutta di un colore politico soddisfa al suo scopo. Ma nelle Assemblee dove esiste cozzo di partiti, il sistema delle Commissioni ha preso il sopravvento, persino in Francia, che pure fu la culla del sistema degli Uffici. In Francia e nel Belgio, gli Uffici esistono ancora, ma in via, si può dire, soprattutto in Francia, suppletiva, accanto al sistema delle Commissioni, che rappresenta invece la norma esclusiva di quasi tutte le Assemblee parlamentari.

In Francia la Camera dei deputati al principio di ogni Legislatura e di ciascuna Sessione ordinaria elegge a scrutinio di lista, su liste di

(1) La Commissione per l'esame dei bilanci è suddivisa in sei Sottogiunte, cioè per le finanze; per l'interno, giustizia ed educazione nazionale; per i lavori pubblici, agricoltura, comunicazioni e corporazioni; per la guerra, marina e aeronautica; per gli esteri e colonie; per i consuntivi. Questa suddivisione, sempre esistita in pratica, non è disciplinata dal Regolamento, che però, nell'articolo 49, fa menzione delle Sottogiunte in modo generico stabilendo che la discussione dei bilanci, quando avvenga sul disegno di legge del Governo per mancata presentazione della relazione della Giunta, è sostenuta dal Presidente della Sottogiunta competente.

candidati trasmesse in precedenza dagli Uffici dei gruppi politici e formate con criterio proporzionale, venti grandi Commissioni permanenti, corrispondenti ciascuna ai servizi o a determinati servizi dei Ministeri (1); ma esiste pure la divisione in undici Uffici, per estrazione a sorte fatta in seduta pubblica, allo scopo di procedere alla verifica dei poteri o alla nomina di Commissari (2). Nel Belgio le Commissioni permanenti sono tredici, anch'esse corrispondenti ai servizi dei Ministeri; si compongono da quindici a ventuno membri, eletti a scrutinio di lista e a maggioranza assoluta, salvo il caso di ballottaggio, cui si addiuvano, occorrendo, dopo una seconda votazione e nel quale è sufficiente la maggioranza relativa. Ma esistono sei Sezioni o Uffici nei quali l'Assemblea è divisa per sorteggio rinnovabile ogni mese (3). In Inghilterra il Parlamento non ha la divisione in Uffici: la intera Camera o per il lavoro legislativo preliminare in materia finanziaria (tributi, fondo consolidato, autorizzazione di spese) o per altre determinate materie si costituisce in Comitato generale con la sola differenza che è presieduta da un *chairman* e non dallo Speaker (4), esistono poi

(1) Cfr. Regolamento francese articoli 11 e 11-bis. Le denominazioni delle Commissioni sono le seguenti: 1° Amministrazione generale, dipartimentale e comunale; 2° affari esteri; 3° agricoltura; 4° Algeria, Colonie e protettorati; 5° Alsazia e Lorena; 6° esercito; 7° assicurazioni e previdenza sociale; 8° commercio e industria; 9° consuntivi ed economie; 10° tariffe doganali e trattati di commercio; 11° istruzione pubblica e belle arti; 12° finanze; 13° igiene; 14° legislazione civile e penale; 15° marina mercantile; 16° marina militare; 17° miniere e forza motrice; 18° terre liberate; 19° lavoro; 20° lavori pubblici e mezzi di comunicazione. Le Commissioni, composte ciascuna di quarantaquattro membri, si rinnovano annualmente.

(2) Cfr. Regolamento francese: articolo 1° e capo IV (art. 17 a 19).

(3) Cfr. Regolamento belga: articolo 63 e articoli 69 e seguenti del Capo VI. Le Commissioni sono composte: otto di ventuno membri, e cioè quelle per gli esteri, l'agricoltura, le ferrovie, poste, telegrafi e navigazione; le colonie; il commercio e le questioni economiche; la difesa nazionale; le finanze, bilanci ed economie; i lavori pubblici e stradali; le altre cinque, cioè le Commissioni dei danni di guerra e regioni devastate; dell'insegnamento, scienze ed arti; dell'industria, lavoro, assicurazioni e previdenze sociali; dell'interno e igiene; della giustizia e della legislazione civile e penale sono composte di 15 membri.

(4) Questa è la differenza formale: naturalmente non essendovi lo Speaker si toglie dal tavolo presidenziale anche l'insegna della sua carica,

cinque Comitati permanenti per l'esame dei disegni di legge e di particolari materie, composti da trenta a cinquanta membri nominati da uno speciale Comitato; vi sono Comitati speciali composti di non più di quindici membri per la trattazione di affari privati, con la facoltà di citare testimoni e di chiedere la esibizione di documenti ed atti pubblici (1). Nella Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America vige lo stesso sistema inglese del Comitato generale; ma, oltre a ciò, all'inizio di ogni Sessione la Camera nomina ben 44 Comitati permanenti (2).

Anche al Reichstag germanico, nel quale vi è organizzazione di gruppi politici, sono elette quindici Commissioni permanenti, che abbracciano i servizi dei vari Ministeri e sono composte del numero di deputati stabiliti dal Reichstag su designazione dei gruppi; esiste inoltre una Commissione per la biblioteca di nomina presidenziale ed un Consiglio degli anziani di ventuno membri, designati dai gruppi, con il compito di coadiuvare la Presidenza nel disbrigo degli affari e di mettere d'accordo i gruppi sul piano di lavori del Reichstag (3).

cioè la mazza d'argento. La differenza sostanziale sta in ciò che mentre nella Camera non si può parlare che una sola volta nella stessa discussione, nel Comitato generale non vi è limitazione alla facoltà di parlare.

(1) Cfr. Norme permanenti dei Comuni (edizione 1931), nn. XLVII, XLVIII, XLIX, LI, LIV a LXIV. Dei cinque Comitati permanenti uno è nominato per l'esame di tutti i bills che si riferiscono alla Scozia. Al Comitato così detto di selezione, spetta la nomina di un Collegio di Presidenza da otto a dodici membri col *quorum* di tre, che designa nel proprio seno i Presidenti dei singoli Comitati permanenti con facoltà di variarli di tempo in tempo. Le norme permanenti indicano inoltre un Comitato finanziario per le spese annuali (*Committee of supply*) e un altro per l'entrata (*Committee of ways and means*).

(2) Cfr. Regola X della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America, nella quale sono anche enumerate le Commissioni secondo la loro denominazione e il numero dei componenti, che va da un minimo di tre membri a un massimo di trentacinque. Omettiano per brevità l'enumerazione, rilevando soltanto che vi sono tre Commissioni per le elezioni, di nove membri ciascuna, indicate coi nn. 1, 2, 3 e che tra le più importanti sono quelle delle vie e mezzi (finanziaria per le entrate) dei crediti, delle Banche, delle spese, degli esteri, del commercio, della giustizia, delle costruzioni e porti, navali e militari e del regolamento.

(3) Cfr. Regolamento del Reichstag: §§ 10, 12, 25 e 26. Le quindici Commissioni permanenti sono così denominate: 1°) per la tutela dei diritti della Rappresentanza nazionale; 2°) per gli affari esteri; 3°) per il regolamento; 4°) per le petizioni; 5°) per il bilancio; 6°) per le imposte; 7°) per i

In Austria vi è una Commissione centrale, con un numero di membri da esso stabilito, eletti a scrutinio di lista con sistema proporzionale e in base a liste presentate al Presidente. Per l'esame preliminare delle materie di discussione sono elette Commissioni stabilendosi di volta in volta il numero dei membri e dei supplenti e il criterio proporzionale per l'elezione (1).

Il sistema delle Commissioni vige anche in Svizzera, dove il Consiglio Nazionale ne ha nove (2) e il Consiglio degli Stati sette, i cui membri sono eletti per la durata dell'intera Legislatura nella prima Sessione di dicembre e con criterio proporzionale (3); vige inoltre in Svezia che ne ha sette (4); in Grecia che ne ha dodici (5); in Bulgaria

rendiconti; 8°) per l'economia nazionale; 9°) per gli affari sociali; 10°) per la politica demografica; 11°) per le abitazioni; 12°) per l'educazione; 13°) per la giustizia, 14°) per gli impiegati; 15°) per le comunicazioni.

(1) Cfr. Regolamento del Nationalrat (§ 20 a 30). La Commissione centrale, che è prevista dalla Costituzione federale (art. 55), ha un carattere del tutto speciale essendo un organo di collaborazione del Consiglio Nazionale col potere esecutivo della Confederazione.

(2) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero (art. 49 e 50). Le nove Commissioni sono le seguenti: 1°) per la verifica dei poteri; 2°) per le finanze; 3°) per la gestione; 4°) per l'alcool; 5°) per le petizioni; 6°) per le concessioni di strade ferrate; 7°) per le strade ferrate federali; 8°) per le grazie; 9°) per le tariffe doganali e per i trattati di commercio. Esiste altresì in Svizzera una Delegazione amministrativa formata di sei membri eletti per metà dalle rispettive Commissioni di finanza del Consiglio degli Stati e del Consiglio Nazionale, alla quale spetta l'esame e il controllo permanente della intera gestione finanziaria della Confederazione (Cfr. legge federale 9 ottobre 1902, sui rapporti tra i due Consigli, art. 25 e 26).

(3) Cfr. Regolamento del Consiglio degli Stati svizzero (art. 41 e 42). Le dette Commissioni sono così denominate: 1°) delle finanze; 2°) per le tariffe doganali e i trattati di commercio; 3°) dell'alcool; 4°) per le concessioni ferroviarie; 5°) delle strade federali; 6°) militare; 7°) delle petizioni.

(4) Cfr. articolo 7 del Regolamento della prima e della seconda Camera del Riksdag e articolo 37 della legge organica: questo articolo stabilisce la nomina, entro otto giorni dall'apertura, di sette Comitati permanenti i cui membri sono eletti per metà dalle due Camere. Sono i Comitati per la costituzione (20 membri), per le finanze (24 membri), per le imposte (20 membri), per la banca, per l'agricoltura e per la legislazione, composti questi ultimi di 16 membri.

(5) Cfr. Regolamento della Camera greca (art. 6 e 9). Undici Commissioni corrispondono esattamente ai Ministeri e sono costituite da 30 a 40

che ne ha una per ogni Ministero, composta di 15 membri oltre la Commissione del bilancio e quella per le petizioni formate ciascuna da ventuno deputati (1); in Cecoslovacchia che ne ha due, permanenti, una per le proposte d'iniziativa parlamentare e l'altra per il bilancio e può nominarne altre elette con criterio proporzionale ai gruppi politici (2); in Argentina che ne ha quattordici (3); in Polonia, che ne ha ventidue, composte di trentuno o di quindici membri (4).

B) SENATO DEL REGNO.

7. — I Senatori sono nominati dal Re, a vita, quindi prestano il giuramento una sol volta allorchè, riconosciuta la validità dei titoli, in base ai quali è avvenuta la nomina in conformità dell'articolo 33 dello Statuto, il Presidente ne dichiara la validità e li ammette a giurare. Il giuramento è anche per i Senatori condizione indispensa-

membri proporzionalmente alla forza numerica dei gruppi e degli indipendenti. La dodicesima è la speciale Commissione per gli affari esteri, la quale è composta dei deputati che siano stati primi Ministri e di un numero di deputati stabilito dalla Camera al principio di ciascuna Sessione.

(1) Cfr. Regolamento bulgaro, art. 21 a 30. La elezione avviene a votazione palese su proposta della Presidenza, la quale deve curare che nelle Commissioni siano rappresentati tutti i gruppi, possibilmente in misura proporzionale.

(2) Cfr. Regolamento cecoslovacco (§ 22). Per il modo di elezione cfr. § 63.

(3) Cfr. Regolamento della Camera argentina, art. 53. Le quattordici Commissioni hanno le denominazioni seguenti: affari costituzionali; bilancio e finanza; affari esteri e culto; legislazione generale; legislazione agraria; legislazione del lavoro; istruzione pubblica; giustizia; lavori pubblici; comunicazioni e trasporti; industria e commercio; petizioni e verifica di poteri; guerra e marina; territori nazionali. Gli articoli 54 a 81 del Regolamento stabiliscono le rispettive attribuzioni delle Commissioni.

(4) Sono composte di 31 membri le Commissioni: amministrativa; del bilancio; delle comunicazioni; costituzionale; di difesa del lavoro; per la ricostruzione del paese; di difesa sociale e degli invalidi; per l'istruzione, giuridica, per l'industria e il commercio; per le riforme agrarie; per i lavori pubblici; agraria; del tesoro; per l'esercito e per gli affari esteri. Sono invece composte di quindici membri le altre sei, e cioè le Commissioni per l'emigrazione; per la marina; per le petizioni; per il regolamento e le immunità dei deputati; contro il caro vita; per la salute pubblica.

bile per godere delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie e soltanto dopo la sua prestazione, secondo la formula dell'articolo 49 dello Statuto, il Presidente proclama il nominato Senatore del Regno (Regol. art. 107).

Anche il Senato, all'apertura di ogni Sessione, di una nuova o della stessa Legislatura, si costituisce provvisoriamente: assume la Presidenza uno dei Vice-Presidenti della Sessione precedente; in mancanza, si risale alle Sessioni anteriori e, quando nessuno vi sia, l'assume il più anziano di convalidazione tra i presenti e, in caso di pari anzianità, il maggiore di età. Provvisoriamente fungono da Segretari i sei senatori più giovani (Regol. art. 2 e 3). Costituito il seggio provvisorio si procede subito alla costituzione definitiva dell'Ufficio di Presidenza composto oltre che dal Presidente, da quattro Vice Presidenti, da due Questori e da sei Segretari. Il Presidente e i Vice-Presidenti sono di nomina Regia; però il Senato designa i senatori ai quali desidererebbe fosse conferita la nomina e la designazione avviene nella prima seduta, mediante votazioni separate e a scrutinio segreto con schede, il cui spoglio è fatto in seduta. Se la maggioranza assoluta non è raggiunta da alcun candidato per la designazione a Presidente, la votazione è ripetuta nella seduta successiva; dopo di che, occorrendo, si procede nella seduta stessa, al ballottaggio, nel quale è sufficiente la maggioranza relativa. In questa seduta si procede anche alla votazione con schede per l'elezione dei Questori e dei Segretari e in questa votazione, come pure in quella per la designazione dei Vice-Presidenti, è applicato il sistema del voto limitato: ogni senatore vota per due terzi dei nomi quando si tratti di numero superiore a due; per la nomina di due Questori vota per uno. Lo spoglio delle schede è fatto senza indugio da una Commissione di nove scrutatori estratti a sorte e col *quorum* di sei. Sono nominati coloro che a primo scrutinio ottengano maggior numero di voti, purchè raggiungano il quarto dei votanti: altrimenti si procede al ballottaggio. Se la votazione è fatta per un solo membro, è eletto chi abbia raggiunto la maggioranza relativa; se questa non è raggiunta, si procede al ballottaggio (Regol. art. 3 a 5).

8. — Il Senato, come la Camera dei Deputati, a mezzo del Presidente, comunica l'avvenuta costituzione dell'Ufficio di Presidenza al Re e all'altra Camera (Regol. art. 6).

In seduta pubblica si procede alla divisione dei senatori, mediante sorteggio, in sette Uffici, composti, per quanto è possibile, di ugual numero, e rinnovabili annualmente.

Gli Uffici, la cui convocazione col relativo ordine del giorno è fatta dal Presidente in seduta pubblica il giorno precedente alla riunione (1), nella prima adunanza si costituiscono nominando a maggioranza assoluta un Presidente, un Vice-Presidente e un Segretario: essi esaminano le proposte loro trasmesse e per ogni proposta nominano ciascuno un Commissario. I sette Commissari, così nominati, costituiscono l'Ufficio centrale, che designa un relatore per riferire al Senato. Ma oltre agli Uffici vi sono nove Commissioni permanenti costituite al principio di ogni Sessione: sono le medesime di quelle della Camera dei deputati, salvo che manca la Commissione per le domande di autorizzazione a procedere (2) e vi è invece una Commissione di contabilità interna per la verifica dei conti e del bilancio del Senato, composta di cinque membri. Varia però il numero dei componenti e il modo di nomina: mentre tutte le Commissioni della Camera dei deputati sono di nomina presidenziale, il Senato ha un sistema misto; sono obbligatoriamente di nomina elettiva le Commissioni più importanti: quella di finanza (30 membri); per l'esame dei decreti-legge (30 membri) e per la verifica dei titoli dei nuovi senatori (9 membri); può invece essere delegata al Presidente la nomina di tutte le altre, cioè di quelle per il regolamento (7 membri compreso il Presidente del Senato che la presiede) per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio (9 membri); per le petizioni (7 membri); per i decreti registrati con riserva (5 membri); per la biblioteca (tre membri oltre i due Questori che ne fanno parte di diritto); infine la Commissione già citata per la contabilità interna. La votazione per le Commissioni è fatta a scrutinio di lista con schede e sono eletti coloro che abbiano riportato il maggior numero di voti, purchè

(1) Nei periodi di aggiornamento dei lavori o di vacanze del Senato, il Presidente ha facoltà di stabilire la convocazione degli Uffici, ma deve darne avviso almeno cinque giorni prima della riunione fissata comunicando insieme l'ordine del giorno.

(2) Giudice dei reati imputati ai senatori è soltanto il Senato (art. 37 dello Statuto). La procedura del Senato, quale organo giudiziario, è disciplinata da uno speciale regolamento, che è stato approvato in un nuovo testo nella seduta del 12 dicembre 1931-X (*Gazzetta Ufficiale*, n. 293 del 21 dicembre 1931-X).

raggiungano il sesto dei votanti; se tale numero non è raggiunto, si procede per i posti rimasti vacanti al ballottaggio tra coloro che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, purchè questi rappresentino non meno del decimo dei votanti; altrimenti si fa una nuova elezione (Regol. Capi III art. 12 a 20 e IV art. 21 a 34).

9. — Lo speciale carattere del Senato italiano, di nomina Regia, non trova riscontro nelle Camere alte dei principali Stati, che hanno senatori eletti e quindi, per quanto riguarda la costituzione, sia provvisoria sia definitiva, adottano nei loro regolamenti norme per lo più identiche a quelle delle rispettive Camere basse. La nomina Regia del Presidente e dei Vice-Presidenti su designazione del Senato è regola si può dire esclusiva del Senato italiano; vige nelle Assemblee senatoriali straniere il sistema elettivo di tutte le cariche della Presidenza, come per le rispettive Camere dei deputati. Sarebbe quindi una inutile ripetizione il riferimento delle singole disposizioni di regolamenti stranieri. Un cenno riteniamo però utile alle disposizioni della Camera dei Lords e del Senato americano. Nella Camera dei Lords non esiste costituzione provvisoria perchè Presidente di diritto è il Lord cancelliere o Lord custode del gran sigillo d'Inghilterra. Egli ha il dovere di adempiere ordinariamente alle funzioni di Speaker, e soltanto nel caso di sua assenza e di mancanza di autorizzazione della Corona ad altri personaggi di fungere da Presidente aggiunto nella Camera dei Pari, i Lords possono scegliere un proprio Speaker *pro tempore* (1). Costituzione provvisoria non esiste nemmeno al Senato degli Stati Uniti di America, nel quale è Presidente di diritto il Vice-Presidente della Repubblica. Il Senato elegge un presidente *pro tempore* se il Presidente è assente o è chiamato ad esercitare le funzioni di Vice-Presidente degli Stati Uniti (2).

Anche nei riguardi della costituzione in Uffici o Commissioni per l'esame preliminare delle leggi, vigono in genere per le Camere alte straniere, senza modificazioni sostanziali, le norme già indicate per le rispettive Camere dei deputati; ci asteniamo pertanto da riferimenti singoli, che sarebbero superflui.

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Lords, n. V, ed ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ed. pag. 186 a 189.

(2) Cfr. Regole permanenti del Senato degli Stati Uniti d'America (gennaio 1884 con gli emendamenti successivi, ediz. 1927). Regola I, n. 1.

CAPO II.

LA VERIFICAZIONE DEI POTERI.

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) La verifica dei poteri nella Camera italiana — 2°) Sistema vigente in Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 3°) Il procedimento di verifica dei titoli dei nuovi senatori — 4°) Confronti con le norme di Assemblee straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — Il sistema di elezione della Camera dei deputati italiana vigente con la ricordata legge del 1928 ha semplificato la procedura per la verifica delle elezioni. Poichè non esiste che un unico collegio elettorale, la Commissione delle elezioni, la quale si riunisce il giorno stesso o il giorno successivo alla sua nomina e delibera col *quorum* di sei, prende in esame i risultati finali delle elezioni per accertarne la regolarità e la validità e si pronuncia sugli eventuali reclami o proteste o contestazioni. Compiuto questo esame, il Presidente della Commissione propone alla Camera la convalidazione degli eletti, ad eccezione di coloro che manchino dei requisiti di eleggibilità a termini della legge elettorale. Nell'ipotesi preveduta dalla legge elettorale che la lista presentata dal Gran Consiglio del Fascismo non abbia raggiunta la maggioranza e si sia rinnovata l'elezione col metodo delle liste concorrenti, la Giunta delle elezioni procede alla verifica delle operazioni elettorali e nel caso di dissenso dalla decisione dell'Ufficio elettorale nazionale, presenta le sue proposte alla Camera (Regol. art. 18).

2. — La Camera dei deputati italiana ha sempre affidato a sè stessa il compito della verifica delle elezioni: mai ha abbandonato questo metodo per l'altro della verifica affidata ad un organo estraneo. Nelle Assemblee straniere troviamo o l'uno o l'altro dei due metodi: quindi norme regolamentari in proposito le hanno soltanto quelle che provvedono esse stesse alla verifica. In Inghilterra, dal 1868, la veri-

ficazione dei poteri è affidata all'autorità giudiziaria (1). Questo sistema, o un sistema misto, è seguito da altri Paesi; quindi nel regolamento delle Camere non si trovano norme riferentesi alla verifica. Così è del regolamento del Reichstag germanico (2), del Consiglio nazionale austriaco (3), del Riksdag svevo (4), della Dieta polacca (5). Anche i regolamenti della Camera dei Deputati greca (6) e di quella

(1) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.* XIII ediz. pag. 643 a 648 ove sono esposte anche le norme relative alle inchieste elettorali. Cfr. altresì la nota 1 a pag. 29 del presente volume, dove sono ricordati i precedenti storici in materia.

(2) In Germania la verifica delle elezioni è affidata a un Tribunale (*Wahlprüfungsgesetz*) composto di membri eletti dal Reichstag e di membri del Tribunale amministrativo nominati dal Presidente del Reich. Le decisioni sono prese, dopo discussione pubblica e orale, da tre membri del Reichstag e due giudiziarî. L'istruttoria è condotta da un Commissario nominato dal Presidente del Reich. Il Tribunale è anche giudice della questione se un deputato abbia perduto la sua qualità (Cfr. Costituzione del Reich, 11 agosto 1919, art. 31).

(3) In Austria, a norma dell'articolo 141 della Costituzione, la decisione sui reclami elettorali è affidata alla Corte di Giustizia costituzionale. Questa Corte, secondo le modificazioni apportate alla Costituzione con la « Novella » costituzionale approvata dal Nationalrat il 7 dicembre 1929 e pubblicata nel Bundesgesetzblatt del 10 dicembre successivo, è nominata dal Presidente della Confederazione, il quale deve scegliere il Presidente, il Vice-Presidente e sei membri effettivi e tre supplenti fra i magistrati, i funzionari amministrativi e i professori delle facoltà giuridiche e di scienze politiche e gli altri sei membri effettivi e tre supplenti in una lista contenente un numero triplo di nomi, che deve essergli sottoposta per metà dal Consiglio nazionale e per metà dal Consiglio dei paesi e delle classi.

(4) La verifica degli atti delle elezioni dei membri del Riksdag è compiuta, a termini dell'articolo 32 della legge organica del 22 giugno 1866, prima della convocazione del Riksdag, innanzi al Ministro della giustizia o ad un suo rappresentante delegato dal Re e in presenza di tre Commissari della Riksbank scelti dal Riksdag e di tre Commissari dell'Ufficio del debito pubblico. Ogni Camera ha però il diritto di esaminare se sussistano incompatibilità parlamentari, tanto dei membri convalidati, quanto di quelli contestati.

(5) Secondo l'art. 19 della Costituzione Polacca del 17 marzo 1921 la Dieta verifica la validità delle elezioni non contestate. Sulla validità delle elezioni contestate decide invece la Corte Suprema.

(6) In Grecia la verifica è di competenza di un Tribunale speciale, i cui membri sono designati per sorteggio fatto in udienza pubblica alla Corte di Cassazione, tra i Magistrati di cassazione e di appello. (Costituzione del 2 giugno 1927, art. 43).

cecoslovacca (1), tacciono completamente al riguardo avendo provveduto con le loro leggi organiche o nella Costituzione ad affidare ad organi estranei la verifica dei poteri.

Francia, Belgio, Svizzera, Bulgaria, Argentina, Stati Uniti di America hanno invece demandato nelle loro leggi costituzionali alle Assemblee stesse la verifica dei poteri dei loro membri e perciò troviamo la materia disciplinata nei regolamenti.

In Francia subito dopo l'insediamento dell'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente procede per estrazione a sorte alla divisione della Camera in undici Uffici, tra i quali ripartisce i processi verbali delle elezioni, che sono esaminati da Commissioni di cinque membri almeno, costituite per estrazione a sorte in seno a ciascun Ufficio. Sulla validità delle elezioni si pronuncia poi la Camera e i deputati ancora non convalidati possono prendere parte alle discussioni e votazioni: il diritto di voto è però sospeso ai deputati la cui ammissione sia stata differita per deliberazione della Camera. Soltanto dopo la convalida della metà più uno dei deputati, la Camera può procedere alla costituzione del seggio definitivo (2).

Nel Belgio sono formate per sorteggio sei Commissioni composte ciascuna di sette membri e tra esse sono ripartiti i verbali elettorali: sulla validità delle elezioni si pronuncia la Camera (3). In Svizzera, prima dell'inizio della Sessione, l'Ufficio provvisorio del Consiglio Nazionale elegge una Commissione provvisoria per la verifica dei poteri, che esamina i verbali e riferisce al Consiglio sulle elezioni non contestate nella prima seduta. La decisione sulla validità delle elezioni spetta al Consiglio, che si costituisce solo quando almeno la maggioranza dei suoi membri sia stata convalidata (4). In Bulgaria la verifica è affidata ad una Commissione speciale di trentasei membri suddivisa in sei Sezioni: sulla validità si pronuncia l'Assemblea nazionale. Qualora essa deli-

(1) In Cecoslovacchia la verifica è compiuta dal Tribunale elettorale, composto di 12 assessori e di 12 supplenti eletti dalla Camera dei Deputati, tra estranei all'Assemblea nazionale, e presieduto dal Presidente del Tribunale amministrativo Supremo che designa, tra il suo personale, i relatori (Costituzione, art. 19 e leggi 20 febbraio 1920 e 30 maggio 1924).

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati francese (Capo I, art. 1 a 6).

(3) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti belga (art. 2 a 4).

(4) Cfr. Regolamento del Consiglio nazionale svizzero (art. 4 e 5).

beri un'inchiesta sul luogo, è nominata una Commissione di tre membri: uno di essi almeno deve appartenere al gruppo parlamentare del quale fa parte l'eletto (1). Anche in Argentina la verifica è affidata ad una Commissione, nominata dal Presidente provvisorio, che riferisce nel più breve termine possibile all'Assemblea sulle elezioni per le quali non vi siano contestazioni: va però rilevato che alla verifica dei poteri si procede in sedute preparatorie destinate esclusivamente a questo scopo e che le sedute ordinarie della Camera cominciano soltanto dopo la convalidazione di un numero di deputati sufficiente a formare il numero legale (2). Negli Stati Uniti di America, la Camera dei Rappresentanti procede essa stessa alla verifica dei poteri mediante tre Commissioni permanenti (3).

B) SENATO DEL REGNO.

3. — Nel Senato italiano, di nomina esclusivamente Regia, la verifica dei poteri consiste nell'accertamento dei titoli sui quali, a norma dell'articolo 33 dello Statuto, la nomina è fondata. A questo scopo i decreti di nomina sono trasmessi alla Commissione permanente; se essa constata che manca nel decreto l'indicazione della categoria statutaria alla quale s'intende appartenere il nominato, restituisce il decreto al Governo perchè la faccia ufficialmente conoscere. In caso diverso, fa una relazione sulla validità della nomina astenendosi da giudizi, indicazioni o allusioni relative ai meriti personali del nominato, salvo che non sia designato come appartenente alla categoria di coloro che bene hanno meritato della Patria. La relazione, se favorevole e a voto unanime, è stampata, letta in pubblica seduta e posta all'ordine del giorno; ma la Commissione o dieci senatori possono domandare la convocazione del Senato in Comitato segreto, che è sempre obbligatoria quando la relazione sia favorevole a semplice maggioranza o sia negativa. In tali casi prima della relazione fatta oralmente è

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea nazionale bulgara (Capo IV, art. 31 a 33).

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati argentina (art. 20, 21, 22 e 23).

(3) Cfr. Costituzione degli Stati Uniti d'America art. I Sez. VI e Regola X, n. 1 della Camera dei rappresentanti.

sentito l'avviso del Capo del Governo. La deliberazione è sempre presa a scrutinio segreto e, se favorevole, è annunciata dal Presidente in seduta pubblica senza indicazione del numero dei voti; se negativa è comunicata al Governo (Regol. art. 102 a 105).

4. — Il sistema del Senato italiano non ha riscontro in Camere alte straniere; è una conseguenza della diversità di costituzione. Nei principali Stati, da noi considerati, ove il Senato è come la Camera dei deputati elettivo, vigono in genere gli stessi metodi di verificaione di poteri già enunciati per le rispettive Camere dei deputati. Si riscontrano tuttavia in qualche Stato differenze procedurali. Prescindiamo dalla Camera dei Lords inglese che, essendo composta di membri di diritto, non comporta una verificaione di poteri vera e propria (1). Negli Stati Uniti di America (2) e in Francia il Senato, che è elettivo, ha la stessa procedura della Camera (3). Nel Belgio invece dove esiste un sistema misto elettivo di primo e di secondo grado (elezioni del Corpo elettorale e dei Consigli provinciali ed elezione diretta da parte del Senato) la verificaione dei poteri, anzichè a sei Commissari come alla Camera dei rappresentanti, è affidata ad una Commissione unica di venti membri eletti su liste sottoscritte da almeno dieci senatori (4).

(1) La Camera dei Lords è composta di Lords spirituali (arcivescovi e vescovi che hanno seggio in Parlamento in virtù di un uso antico o di uno Statuto) e di Lords temporali cioè, duchi, marchesi, conti, visconti, baroni, oltre 16 Pari di Scozia eletti per ogni Legislatura e 26 Pari d'Irlanda eletti a vita ed è nei riguardi dei Pari eletti che i Lords hanno un potere giudiziario nelle elezioni contestate (Cfr. BROGLIO, *op. cit.*, pagg. 73 a 80 e ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ediz. pagg. 6 a 12.

(2) Cfr. Costituzione degli Stati Uniti d'America art. 1 Sez. V.

(3) Cfr. Regolamento del Senato francese (art. 2, 8 e 9).

(4) Cfr. Regolamento del Senato belga (art. 2, 3 e 4).

CAPO III.

ATTRIBUZIONI E POTERI DELLA PRESIDENZA,
DEGLI UFFICI E DELLE COMMISSIONI - DIRITTI
E DOVERI DEI MEMBRI DELLE ASSEMBLEE

SOMMARIO. — *A) Camera dei deputati:* 1°) La Presidenza e le sue attribuzioni - 2°) Confronti con regolamenti esteri - 3°) Gli Uffici e le Commissioni - 4°) I diritti e i doveri dei membri della Camera italiana - 5°) Le norme vigenti in Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 6°) L'Ufficio di Presidenza del Senato italiano - 7°) Le attribuzioni degli Uffici e delle Commissioni - 8°) I doveri e i diritti dei senatori - 9°) Regolamenti esteri.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — La Presidenza della Camera dei deputati italiana si compone del Presidente, dei Vice-Presidenti, dei Questori e dei Segretari, che costituiscono il Consiglio di Presidenza. Il Consiglio è chiamato a provvedere, con apposito regolamento, a tutti i servizi interni della Camera e a dar parere su tutte le questioni sulle quali il Presidente creda opportuno di interpellarlo (Regol. art. 16).

Nei riguardi dell'Assemblea, il Presidente ha poteri direttivi delle discussioni, apre e chiude le sedute, annunzia l'ora e l'ordine del giorno della seduta seguente, mantiene l'ordine, fa osservare il regolamento, concede la facoltà di parlare, dirige e tempera la discussione, pone le questioni, annunzia il risultato delle votazioni, ed è, occorrendo, l'oratore della Camera; sorveglia all'adempimento dei doveri dei Questori e dei Segretari e provvede al buon andamento dei lavori della Camera. A lui soltanto spettano le commemorazioni dei deputati defunti.

Sono queste le attribuzioni enumerate nell'articolo 13 del regolamento, contenuto nel Capo III dal titolo « Attribuzioni della Presidenza ». Ma le attribuzioni del Presidente, che naturalmente comprendono anche i poteri, non si esauriscono con esse: altre e numerose

ne ha, indicate nei vari articoli del regolamento. Egli infatti informa il Re e il Senato della avvenuta costituzione della Camera (art. 7), comunica l'ordine del giorno degli Uffici (art. 11), nomina le Commissioni permanenti e quelle prescritte da leggi speciali e le completa quando si verificano vacanze (art. 12 e 127), presiede la Giunta del regolamento (art. 12), provvede alla convocazione degli Uffici e alle convocazioni straordinarie delle Commissioni (art. 42 e 46). Ha inoltre dei poteri disciplinari sui deputati durante le discussioni, poteri che vanno dal richiamo all'ordine, all'interdizione della parola, alle proposte di esclusione dall'Aula e di censura (art. 32 e 60), ed esercita la polizia della Camera, in nome di essa, con facoltà di ordinare, in caso di tumulto, dopo aver tolto o sospeso la seduta, l'intervento della forza pubblica nell'Aula (art. 34) e di far sgombrare le tribune (art. 38); ha anche la facoltà di negare l'accettazione di ordini del giorno, di interrogazioni, interpellanze e mozioni redatte con frasi sconvenienti (art. 73 e 93). Non soltanto egli dirige la discussione, ma anche le votazioni della Camera, spiegando la procedura del voto, decidendo sul risultato della prova e riprova nelle votazioni per alzata e seduta, procedendo all'annullamento nel caso di irregolarità (art. 77, 80, 81, 83, 85). Fa inoltre le comunicazioni stabilite dal regolamento e tutte quelle che ritenga opportune. Ha infine un potere di rappresentanza della Camera facendo sempre parte delle sue Deputazioni (art. 122), ed è il Capo supremo di tutti i servizi interni della Camera, perchè a lui soltanto compete la nomina, la promozione e la destituzione dei funzionari della Camera, udito il Consiglio di Presidenza, e sotto la sua diretta sorveglianza sono posti l'ordinamento e il funzionamento degli Uffici, nonchè la disciplina del personale (art. 134).

Per quanto riguarda le attribuzioni dei Vice-Presidenti, il Regolamento non ha disposizioni specifiche: di fatto sostituiscono il Presidente, quando sia assente o impedito. Nell'intervallo delle Sessioni, il più anziano rimane in carica, insieme con i Questori; adempie alle funzioni di rappresentanza della Camera e prende le deliberazioni più urgenti di gestione interna, che non siano di competenza dei Questori (Regol. art. 5). Uno di essi, designato dal Presidente, fa parte di diritto della Commissione di vigilanza sulla biblioteca e fa sempre parte delle deputazioni, quando non ne sia a capo il Presidente (Regol. art. 122 e 127).

I Questori, i quali rimangono in carica anche nell'intervallo delle Sessioni fino a che siano nominati i successori, hanno il compito di sovrintendere al cerimoniale, alla polizia, al personale degli Uffici e alle spese della Camera sotto il diretto controllo del Presidente: uno di essi, designato dal Presidente, fa parte di diritto della Commissione di vigilanza sulla biblioteca (Regol. art. 14 e 127). Di fatto poi coadiuvano il Presidente per il mantenimento dell'ordine durante le sedute e curano che siano eseguiti i suoi ordini, quando, deliberata la esclusione dell'Aula di un deputato, questi si rifiuti di uscire (Regol. art. 32).

Quanto ai Segretari, le loro attribuzioni sono determinate in linea generale nell'articolo 15 del regolamento; in altri articoli ve ne è cenno specifico. Essi sovrintendono alla redazione del processo verbale, ne danno lettura, come pure danno lettura, su ordine del Presidente, di tutti gli atti che sono comunicati alla Camera, prendono nota delle iscrizioni a parlare e dei votanti nelle varie forme di votazione, decidono col Presidente dei risultati della prova e riprova nelle votazioni peralzata e seduta; uno di essi sottoscrive col Presidente il processo verbale, vegliano alla pubblicazione del resoconto delle sedute, verificano il testo delle deliberazioni della Camera (Cfr. regol. art. 24, 80, 81, 82, 83, 125).

2. — Le attribuzioni del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza si equivalgono, nelle loro linee generali, nelle Assemblee parlamentari straniere: i relativi regolamenti danno tutti al Presidente attribuzioni direttive dei lavori, poteri disciplinari di mantenimento dell'ordine e poteri di rappresentanza dell'Assemblea, come pure ne fanno il Capo dell'amministrazione interna e del relativo personale.

Anche la figura del Segretario nelle Assemblee straniere è quella di colui che coadiuva il Presidente nel disbrigo del lavoro attinente alle sedute (1). Unica particolarità, degna di nota, è che in alcuni Par-

(1) Cfr. regolamenti: del Reichstag germanico (§ 21); della Camera belga (art. 10); della Camera greca (art. 15); del Consiglio Nazionale austriaco (§ 9); della Camera francese (art. 38, 42 e 75); dell'Assemblea Nazionale bulgara (art. 7); della Camera cecoslovacca (§ 12). In Svizzera, invece dei Segretari vi sono gli scrutatori i quali sovrintendono alle votazioni e al verbale (Regol. del Consiglio Nazionale, art. 21 e del Consiglio degli Stati (art. 18). In Argentina i due Segretari sono nominati dalla Camera

lamenti non esistono i Questori: tale è il caso del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati della Svizzera, del Reichstag germanico, del Riksdag svedese, della Camera argentina, della Dieta polacca.

Nel Parlamento inglese e in quello degli Stati Uniti d'America non esistono nè Segretari nè Questori: alle loro funzioni suppliscono il Clerk e il «Sergente d'armi» che sono però ufficiali del Parlamento nominati dalla Corona.

3. — L'esame preparatorio del lavoro legislativo è demandato agli Uffici ed a Commissioni. Ma non tutte le Commissioni hanno questa specifica attribuzione, che esamineremo partitamente nel capo successivo.

Vi sono Commissioni, le cui attribuzioni attengono o alla costituzione o alla procedura dei lavori dell'Assemblea o alla immunità dei suoi membri o al diritto di controllo su atti del Governo, o al diritto statutario garantito ai cittadini di presentare petizioni o infine alla vigilanza della biblioteca dell'Assemblea. Sono le Commissioni: per la verifica dei poteri, per il regolamento, per le autorizzazioni a procedere, per i decreti registrati con riserva, per le petizioni e per la biblioteca.

Le attribuzioni della Giunta delle elezioni già le abbiamo esposte nel capo precedente (1); di quelle della Giunta per l'esame dei decreti registrati con riserva parleremo in seguito (2). Le attribuzioni della Giunta permanente per il regolamento sono di proporre durante la Sessione le modificazioni e le aggiunte al regolamento dimostrate necessarie dall'esperienza e di studiare qualunque proposta ad esso relativa (Regol. art. 17) (3).

tra estranei ad essa (Regol. art. 42). In Svezia i regolamenti delle due Camere (rispettivamente art. 15 e 16) attribuiscono al Segretario, che è un estraneo, la custodia dei documenti, la spedizione delle deliberazioni delle Camere e la redazione del verbale.

(1) Cfr. Capo II, pag. 119.

(2) Cfr. Capo VIII, pag. 220.

(3) Commissioni permanenti del regolamento esistono presso le Assemblee parlamentari di molti Stati. Occorre prescindere dall'Inghilterra ove all'infuori di alcune norme permanenti non vi è un vero e proprio regolamento codificato, e quindi non esiste una Commissione permanente del regolamento. Anche in Francia non vi è menzione di tale Commissione. La troviamo invece nel Belgio, composta di sette membri e aggregata alla Presi-

La Commissione per le autorizzazioni a procedere esamina tutte le domande di procedere in giudizio contro deputati e deve riferire entro quindici giorni: se, oltre agli atti del processo di regola trasmessi con la richiesta, essa abbia bisogno di altri documenti li richiede al Ministero della giustizia e qualora le venissero rifiutati ne chiama giudice la Camera. In questo caso di richiesta di documenti, il termine per riferire è di trenta giorni: in entrambi i casi, non riferendo la Commissione nei termini stabiliti, la domanda di autorizzazione a procedere è senz'altro iscritta all'ordine del giorno della Camera (Regol. art. 51 e 52) (1).

L'altra Commissione, che non ha funzioni legislative, è quella delle petizioni, alla quale spetta — secondo le modalità che vedremo in seguito — l'esame di tutte le petizioni presentate alla Camera; Commissione questa, che troviamo, con le stesse funzioni in Francia, in Austria, in Germania, in Belgio, in Bulgaria, in Svizzera, in Cecoslovacchia e in Polonia (2).

Infine le attribuzioni della Commissione di vigilanza sulla biblioteca risultano dalla sua stessa denominazione: ad essa spetta la scelta dei libri, carte, giornali e documenti ed uno dei suoi membri è per turno

denza (Regol. art. 99), in Germania (Regol. § 26, 119 e 120); in Grecia (Regol. art. 89), in Polonia (Regol. art. 70) e in Austria dove la Commissione non ha carattere permanente ed esiste una procedura speciale perchè i lavori del Consiglio Nazionale, oltre che dal regolamento, sono regolati da una speciale legge, che ne forma la base e può essere modificata solo con la presenza di metà dei membri e con una maggioranza di due terzi dei votanti (Regol. § 39 e art. 30 cap. della Costituzione). In Svezia, in Bulgaria, in Cecoslovacchia, in Svizzera, in Argentina non vi è una Commissione permanente del regolamento.

(1) La Commissione per le autorizzazioni a procedere non trova riscontro in Assemblee parlamentari straniere. Poichè, come abbiamo veduto, la massima parte segue anzichè il sistema degli Uffici, quello delle Commissioni permanenti corrispondenti agli affari di ciascun Ministero, l'esame delle domande di autorizzazioni a procedere è di competenza della Commissione della giustizia. Esiste in Inghilterra alla Camera dei Lords, un Comitato dei privilegi, che può esaminare, nel caso di arresto di un membro del Parlamento se siasi violata l'immunità di arresto; ma trattasi di un organo ben differente dalla nostra Commissione delle autorizzazioni.

(2) Cfr. regolamento francese (Camera art. 123; Senato art. 97); austriaco (§ 31); germanico (§ 73); belga (art. 78); bulgaro (art. 63); svizzero (Consiglio Nazionale, art. 47); cecoslovacco (§ 71), polacco (art. 70).

specialmente incaricato della sorveglianza della biblioteca (Regol. art. 128 e 129). Una Commissione della biblioteca con funzioni identiche alla nostra esiste in Grecia (art. 96 e 97). Il regolamento belga e quello bulgaro fanno menzione della biblioteca; quello degli Stati Uniti d'America si limita ad indicare la nomina di una Commissione mista delle due Camere composta di cinque membri (1). Invece i regolamenti delle Assemblee della Germania, Austria, Svezia, Svizzera, Francia, Cecoslovacchia, Polonia e Argentina non hanno disposizioni relative alla biblioteca.

4. — Le attribuzioni dei membri delle Assemblee legislative possono essere indicate con una frase sintetica: prendere parte a tutti i lavori della Camera alla quale appartengono. E poichè è questo il compito dei legislatori di tutti gli Stati, non è il caso di riferimenti a norme specifiche di regolamenti stranieri.

Occorre piuttosto soffermarsi sui doveri e sui diritti che, in conseguenza della funzione loro affidata, incombono ai membri della Camera.

Il regolamento della Camera dei deputati italiana non contiene una specifica disposizione che affermi l'obbligo dei suoi membri di prendere parte ai lavori (2); ma essa è implicita nella norma dell'articolo 28, per la quale i deputati non possono assentarsi senza ottenere un congedo. Il congedo è chiesto al Presidente, il quale in principio di seduta lo comunica alla Camera e se non sorgano opposizioni s'intende accordato: nel caso di opposizione, decide la Camera senza discussione votando per alzata e seduta. Il deputato in congedo o in

(1) Nel Belgio vi è un'unica biblioteca per il Senato (Regol. art. 80) e per la Camera (Regol. art. 98): l'acquisto dei libri è demandato ai Questori. Il regolamento bulgaro, che parla della biblioteca non prevede però una Commissione di vigilanza; l'acquisto dei libri è deliberato dall'Ufficio di Presidenza (Regol. art. 98 a 100). Per gli Stati Uniti d'America cfr. Regola X n. 41, della Camera dei Rappresentanti.

(2) Alcuni regolamenti stranieri contengono la disposizione esplicita che i deputati sono obbligati a prender parte ai lavori dell'Assemblea. Cfr. regolamento germanico (§ 1); cecoslovacco (§ 2); austriaco (§ 11); del Consiglio Nazionale svizzero (art. 32); della Camera Argentina (art. 6), della Dieta polacca (art. 83), degli Stati Uniti d'America (Regola VIII) I regolamenti che non contengono tale norma, stabiliscono però che per assentarsi occorre chiedere congedo.

missione per ordine della Camera non è computato agli effetti della determinazione del numero legale, purchè il numero totale dei congedi non superi il quinto dei membri della Camera. Particolari sanzioni non esistono però nel regolamento italiano contro i deputati i quali si assentino dai lavori, all'infuori di quella che nel caso di verifica del numero legale, i loro nomi sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. È invece disciplinato un caso particolare, proprio esclusivamente della Camera italiana per la speciale sua configurazione di Camera totalitaria, eletta in blocco dal Corpo elettorale e formata da persone scelte nominativamente da un organo costituzionale, il Gran Consiglio del Fascismo, esponente massimo del Regime. I deputati, cioè, incorsi nelle sanzioni disciplinari comminate nei nn. 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 17 dello statuto del Partito Nazionale Fascista (1) non possono prendere parte, finchè dura l'applicazione delle sanzioni, ai lavori parlamentari, e correlativamente rimane per essi sospeso il godimento dell'indennità parlamentare e di tutte le concessioni di qualsiasi natura inerenti alla qualità di deputato (Regol. art. 29). Infatti al dovere di partecipare ai lavori dell'Assemblea corrispondono dei diritti inerenti non soltanto alla qualità di deputato, ma all'effettivo esercizio della funzione: sono - oltre i diritti derivanti dall'esplicazione della funzione nell'Assemblea - il diritto all'indennità parlamentare (2) alla libera circolazione sulle ferrovie e ad un determinato numero di biglietti ferroviari gratuiti per la famiglia; il diritto di una determinata precedenza nelle cerimonie ufficiali, il diritto infine, garantito dallo Statuto, all'immunità parlamentare. A proposito di quest'ultimo diritto, per il quale non si può procedere in giudizio contro un deputato per imputazione di reati di qualsiasi genere senza l'autorizzazione della Camera, che delibera di accordarla o di negarla su relazione della speciale Commissione per le domande di autorizzazione a procedere, una aggiunta introdotta di recente nel regolamento - fu

(1) Lo statuto del Partito Nazionale Fascista, approvato con decreto Reale 20 dicembre 1929 commina all'articolo 17 le seguenti pene disciplinari: 1° deplorazione; 2° sospensione a tempo determinato (da un mese a un anno); 3° sospensione a tempo indeterminato; 4° ritiro della tessera; 5° espulsione dal Partito.

(2) L'indennità parlamentare è di lire 24.000 annue, ridotte dal 1° gennaio 1931 del 12 %.

approvata il 12 dicembre 1930 – stabilisce che il Presidente dà notizia, alla Camera dell'esito dei procedimenti autorizzati, secondo le comunicazioni pervenute dal Ministero della giustizia.

5. — I doveri e i diritti dei membri delle Camere si equivalgono in genere nelle Assemblee di quasi tutti gli Stati, perchè tutte esplicitamente od implicitamente consacrano l'obbligo dei membri di partecipare ai lavori e ammettono il principio della indennità e della immunità parlamentare. Ma le modalità di estrinsecazione di tali principî presentano differenze, anche notevoli, nei vari Stati.

Così, nei riguardi dell'obbligo di presenza ai lavori dell'Assemblea, la facoltà di concedere il congedo secondo alcuni regolamenti spetta, con limitazione però della durata, anche al Presidente e in altri Paesi è pure necessaria la documentazione del motivo di richiesta del congedo. In Germania, ad esempio, il Presidente concede congedo fino ad una settimana (Regol. § 2), in Austria sino ad un mese (Regol. § 12), in Polonia fino a sette giorni (Regol. art. 87), in Svezia fino ad otto giorni e, qualora il congedo sia chiesto per maggior tempo, la concessione spetta alla Camera, ma previa presentazione di documenti (Reg. art. 22). Nel regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio non vi sono disposizioni circa i congedi: i deputati firmano una lista di presenza, che è inserita nel processo verbale: il nome degli assenti è pubblicato negli atti parlamentari, quando la Camera non sia in numero e in tal caso sono indicati altresì i membri, i quali abbiano comunicato di non poter intervenire per causa di malattia (Regol. art. 13). Invece il regolamento del Senato belga (art. 35) stabilisce che nessun senatore può astenersi dall'assistere ad una seduta senza avere prevenuto il Presidente e non può assentarsi per più di tre giorni senza congedo dell'Assemblea. Il regolamento bulgaro – salvo il caso di necessità improrogabile, in cui il Presidente ha facoltà di concedere congedo per non più di 20 giorni – affida all'Assemblea la concessione del congedo per un tempo determinato, ma dispone che il congedo per un periodo di tempo illimitato è concesso soltanto in caso di malattia documentata con certificato medico (art. 84). Il regolamento del Consiglio Nazionale svizzero stabilisce l'obbligo, per i membri impediti di assistere alle sedute, di scusarsi col Presidente indicando i motivi dell'assenza e commina la sanzione, in caso di assenza al secondo appello nominale di una seduta di venerdì, della perdita all'indennità giornaliera (art. 32 e 35).

In Francia, tanto alla Camera che al Senato, il Presidente può concedere congedo solo in caso d'urgenza; negli altri casi le relative domande sono inviate all'esame dell'Ufficio di Presidenza e poi sottoposte alla Camera col parere dell'Ufficio (Regol. Camera deputati, art. 128 e 129 - Senato, art. 103 a 105). Ma il regolamento del Senato (art. 106 e 107) va più in là: fa cessare di diritto la corresponsione dell'indennità ai senatori che si assentino senza il congedo od oltre il suo termine e considera assente senza congedo il senatore che durante sei sedute consecutive non abbia preso parte ai lavori. Disposizioni simili si trovano nel regolamento argentino (art. 7 a 11), in quello cecoslovacco (§ 3) e in quello della seconda Camera del Riksdag di Svezia, il quale commina una multa pecuniaria per ogni giorno di ritardo ai deputati, che, ottenuto un congedo, si assentino senza un motivo legittimo oltre il termine concesso (art. 26).

Particolare menzione meritano le norme vigenti in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America. Alla Camera dei Comuni inglese ogni membro ha il dovere costituzionale di adempiere personalmente le sue funzioni: è ammesso invece alla Camera dei Lords il privilegio di farsi rappresentare da altro Lord, ma occorre una concessione reale. L'assenza è perciò punita con un'ammenda, salva giustificazione: un tempo si incorreva senz'altro nella perdita dell'indennità, ma oggi questa sanzione non è più applicata. La presenza dei membri non è richiesta con la forza; ma quando trattasi di discutere un affare di particolare importanza, speciali provvedimenti sono presi per assicurare la presenza di tutti i membri, e in tal caso l'ordine di convocazione può essere accompagnato dall'avvertimento che è stato deliberato di far tradurre i membri assenti a mezzo della forza affidandoli alla custodia del sergente d'armi. Procedendosi all'appello i membri assenti, i quali però intervengano durante la seduta, s'intendono scusati; gli assenti ricevono l'ordine di presentarsi in un giorno successivo: se si presentano sono di regola scusati. In caso contrario incorrerebbero nella pena di arresto; ma la norma è caduta in disuso perchè da lungo tempo non si delibera più di procedere all'appello (1).

(1) Le norme permanenti della Camera dei Comuni non contengono regole relative all'obbligo di presenza ai lavori di parte dei suoi membri. Una particolareggiata esposizione delle consuetudini vigenti è contenuta in ERSKINE MAY, *op. cit.*, ediz. XIII pag. 177 a 179.

Negli Stati Uniti di America le regole della Camera dei Rappresentanti stabiliscono l'obbligo della presenza e della partecipazione al voto, salvo assenza giustificata. E quando in occasione di una votazione sia constatata la mancanza del *quorum*, a meno che la Camera non si aggiorni, si procede all'appello e il sergente d'armi fa subito ricercare i membri assenti e li introduce nella Camera in istato di arresto. Anche se l'appello è terminato sono annotati come presenti e possono votare; dopo di che sono lasciati liberi (1).

Quanto ai diritti dei membri delle Assemblee, quasi tutti i regolamenti comprendono l'immunità e l'indennità parlamentare. È quindi superflua una enumerazione per Stati. Ci limitiamo a rilevare, nei riguardi delle immunità, che in Inghilterra la inviolabilità parlamentare per i membri della Camera dei Comuni non si estende, a differenza del diritto sancito per i membri delle Assemblee di altri Stati, al procedimento o all'arresto in materia penale: non occorre perciò nessuna autorizzazione da parte della Camera, alla quale debbono essere semplicemente comunicati i motivi dell'arresto. La comunicazione avviene con lettera del giudice allo Speaker, il quale in seguito è altresì informato del genere del reato e del genere del giudizio (2).

B) SENATO DEL REGNO.

6. — L'Ufficio di Presidenza del Senato italiano, i cui membri rimangono in carica fino alla nomina dei loro successori, si compone del Presidente e di quattro Vice-Presidenti, di due-Questori e di sei Segretari. Le attribuzioni, sia del Presidente sia degli altri membri dell'Ufficio, non differiscono da quelle già indicate per la Presidenza della Camera dei deputati: il regolamento le specifica nel Capo V. (art. 7 a 11). Ci limitiamo quindi ad indicare i punti che non trovano riscontro nel regolamento della Camera.

Nei riguardi del Presidente è codificata la norma, vigente alla Camera dei deputati come consuetudine, che egli presiede il Consiglio di Presidenza. È inoltre stabilito che non prende parte alle discus-

(1) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America nn. VIII e XV.

(2) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.*, ediz. XIII, pag. 70 a 147 ove è ampiamente trattata tutta la materia dei privilegi.

sioni dell'Assemblea, salvo per esporne lo stato, per fissare il punto della questione e per richiamare gli oratori che se ne allontanino: se voglia esporre la propria opinione entrando nel merito delle proposte deve abbandonare il seggio presidenziale, che non può rioccupare se non a discussione esaurita, compresa la votazione cui essa abbia potuto dar luogo (Reg. art. 7). È pure codificato il suo diritto di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni (Regol. art. 31). È infine specificatamente stabilito che, nel caso di sua assenza, ne fa le veci uno dei Vice-Presidenti nell'ordine di nomina (Regol. art. 7).

Per i Questori, mentre il regolamento della Camera stabilisce genericamente che essi sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al personale degli Uffici, al servizio, alle spese della Camera sotto il diretto controllo del Presidente, il regolamento del Senato enumera in modo particolareggiato le loro attribuzioni dichiarando (Regol. art. 8 e art. 110 e 111) che essi: *a*) sovrintendono alla direzione economica, alla contabilità ed al buon ordine esterno ed interno del Senato; *b*) sottopongono al preventivo esame del Consiglio di Presidenza e presentano quindi alla Commissione di contabilità interna i conti degli esercizi compiuti e le proposte dei bilanci degli esercizi a venire, accompagnando quelli e questi con relazioni scritte; *c*) fanno al Presidente le proposte per la richiesta al Ministro delle finanze dei fondi occorrenti; spediscono i mandati di pagamento; propongono al Consiglio di Presidenza gli storni di fondi da una ad altra categoria del bilancio; *d*) coadiuvano il Presidente nel mantenimento dell'ordine interno ed esterno; *e*) regolano col Presidente l'ammissione del pubblico nelle tribune. Tutte queste attribuzioni coincidono con quelle che di fatto esercitano i Questori della Camera sotto il diretto controllo del Presidente; identico controllo esiste di fatto anche al Senato perchè l'articolo 7 stabilisce che il Presidente sovrintende a tutte le funzioni delegate dal regolamento ai Questori e ai Segretari.

Quanto alle attribuzioni dei Segretari, esse coincidono anche nella formulazione con quelle dei Segretari della Camera; il regolamento del Senato contiene in più due speciali articoli, nei quali è stabilito che uno dei Senatori segretari redige il verbale di ciascuna seduta del Consiglio di Presidenza e lo firma insieme col Presidente e che durante le Sessioni del Senato tre senatori segretari, designati dal Presidente, sovrintendono alla Segreteria e all'Ufficio dei resoconti (art. 10 e 11). Il regolamento della Camera nulla dispone in proposito, all'in-

fuori dell'attribuzione di vegliare alla pubblicazione del resoconto nel termine prescritto dal Presidente e senza che avvengano alterazioni di discorsi, ma identica prassi è, per consuetudine, seguita.

7. — Le attribuzioni degli Uffici e di alcune Commissioni permanenti del Senato si esplicano, come alla Camera dei deputati, nella preparazione del lavoro legislativo: è quindi superfluo esporre qui partitamente tali attribuzioni, contenute nel capo III (art. 14 e 15) e nel Capo IV (art. 21 e 33), perchè risulteranno dalla esposizione della procedura per l'esame preliminare dei disegni e proposte di legge. Le altre Commissioni (per la biblioteca, le petizioni, i decreti registrati con riserva, il regolamento), hanno funzioni identiche a quelle delle corrispondenti Commissioni della Camera. Due Commissioni hanno uno speciale carattere: quella di contabilità interna, che non trova riscontro nella Camera dei deputati ed ha la funzione di verificare i conti e i progetti di bilancio per le entrate e le spese riferendo al Senato in Comitato segreto con relazioni scritte tanto sui consuntivi quanto sui preventivi; l'altra per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, le cui attribuzioni sono già state partitamente esposte nel Capo precedente.

8. — Còmputo dei senatori è, come quello dei deputati, il concorso nella formazione delle leggi e l'esercizio della funzione ispettiva. Essi hanno a tale scopo l'obbligo di partecipare ai lavori del Senato. Quest'obbligo è espressamente sancito nel regolamento, ove nell'articolo 109 è prescritto che, tranne i casi di malattia o di assenza per ragioni di pubblico servizio o di famiglia, i senatori non possono mancare alle sedute. Per i motivi suddetti essi possono chiedere per iscritto un congedo al Presidente, il quale comunica la relativa domanda al Senato, che delibera per alzata e seduta. È però stabilita, nella durata, una limitazione che manca nel regolamento della Camera: non può essere accordato congedo per un termine superiore ad un mese, ma può essere rinnovato se persistano le cause per le quali fu concesso.

Competono ai senatori gli stessi diritti concessi ai deputati: indennità parlamentare; diritto di concorrere all'estrazione a sorte per le deputazioni del Senato; determinata precedenza con i deputati, e immediatamente prima di essi, nelle cerimonie ufficiali; immunità par-

lamentare. La quale ultima è più estesa di quella concessa ai deputati, in quanto di qualsiasi delitto o contravvenzione è giudice lo stesso Senato costituito in Alta Corte di Giustizia: questa funzione del Senato è disciplinata da uno speciale regolamento giudiziario (1).

9. — I regolamenti stranieri non offrono, in generale, differenze e particolarità degne di nota circa le attribuzioni della Presidenza e i diritti e i doveri dei membri: le disposizioni relative alla indennità parlamentare e alla immunità sono in genere comuni alle due Camere, dato che, là dove esistono, esse sono entrambe elettive in quasi tutti gli Stati e non vi è come in Italia un Senato di nomina regia, che giustifichi quindi una diversità di norme procedurali nell'estrinsecazione della immunità.

Nei riguardi della immunità meritano però particolare menzione gli speciali privilegi dei membri della Camera dei Lords di Inghilterra. Quando la Camera siede o nei limiti di tempo consueti del privilegio parlamentare, nessun Lord può essere arrestato o detenuto senza una sentenza od un ordine della Camera salvo che per tradimento o altro delitto punibile con la pena capitale. Tale privilegio non si estende ai Pari minori, nobildonna, o vedova di Pari; si estende invece alle persone addette al servizio e al seguito dei Lords. I Pari debbono essere giudicati soltanto dal Parlamento per qualsiasi delitto che importi la pena capitale, ma tale norma non si estende all'appello in causa di omicidio volontario o di altro delitto capitale; inoltre i Lords debbono essere interrogati dinanzi a qualsiasi Corte soltanto sull'onore e non col comune giuramento. I reclami per violazione del privilegio parlamentare sono presentati allo speciale Comitato dei privilegi della Camera Alta, che può essere convocato in qualsiasi momento, anche durante i temporanei aggiornamenti della Camera (2).

(1) Cfr. nota (2) a pag. 117.

(2) Cfr. *Norme permanenti della Camera dei Lords* (edizione 15 gennaio 1924) Capo VIII « Dei privilegi e del Comitato per i privilegi » e in particolare le norme LVII, LVIII, LX, LXV, LXVII, LXXV e LXXVIII.

CAPO IV.

LA PRESENTAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE E IL LAVORO PREPARATORIO PER LA DISCUSSIONE.
ORGANI E FUNZIONI

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) Il sistema della Camera italiana — 2°) L'esame preliminare dei disegni di legge nelle Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 3°) La procedura e il metodo del Senato — 4°) Regolamenti esteri.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — I disegni di legge sono presentati al Parlamento dai Ministri, secondo la loro competenza, direttamente all'Assemblea o per il tramite del Presidente, il quale ne dà al più presto comunicazione alla Assemblea. La presentazione può avvenire indifferentemente alla Camera dei Deputati o al Senato del Regno, salva la limitazione dell'articolo 10 dello Statuto, per il quale i disegni di legge di bilancio o di imposizione di tributi debbono essere presentati prima alla Camera dei Deputati. Disegni di legge sono trasmessi anche dalla Presidenza del Senato: si tratta dei disegni di conversione in legge di decreti-legge, approvati prima dal Senato: la trasmissione, che deve essere fatta entro cinque giorni dall'approvazione, vale come presentazione del disegno stesso (Cfr. regol. art. 41 e 42 e legge 31 gennaio 1926, n. 100, art. 3). La stessa norma vige per i progetti di conversione in legge approvati in primo luogo dalla Camera.

Entro cinque giorni dalla presentazione, deve essere provveduto alla stampa e alla distribuzione dei disegni di legge: in caso contrario la presentazione deve essere rinnovata (Regol. art. 41). Avvenuta la distribuzione, i disegni di legge sono trasmessi, secondo il loro oggetto, all'esame delle Commissioni permanenti o degli Uffici e cioè:

a) alla Commissione per l'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi se trattasi dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi

dello Stato e delle Aziende autonome che ne dipendono, o di progetti di autorizzazioni suppletive di spesa e in genere implicanti per lo Stato un onere finanziario rilevante. La Giunta deve presentare le relazioni sui bilanci preventivi entro il mese di marzo: in caso diverso la discussione si apre sul disegno di legge del Governo ed è sostenuta dal Presidente della Sottogiunta competente (Cfr. regol. art. 49);

b) alla Commissione per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio, se trattasi di disegni di legge relativi a tariffe doganali e a trattati di commercio. Non vi è nel regolamento un articolo specifico che stabilisca questa competenza, ma essa è implicita nella denominazione della Commissione (1);

c) alla Commissione per l'esame dei progetti di conversione in legge dei decreti-legge, se trattasi di questi progetti, fatta eccezione di quelli di competenza della Commissione del bilancio e della Commissione dei trattati di commercio e delle tariffe doganali. Però, su espressa domanda del Governo o di dodici deputati, i progetti stessi seguono la via normale degli Uffici;

d) agli Uffici, tutti i progetti che non siano di competenza delle Commissioni su indicate (2).

Le Commissioni, che all'atto della loro costituzione nominano un Presidente e un Segretario, designano per ogni disegno di legge un relatore (Regol. art. 49).

Gli Uffici, che possono essere convocati anche straordinariamente dal Presidente quando disegni di legge siano presentati nell'intervallo dei lavori parlamentari (Regol. art. 42), procedono alla discussione preliminare e ciascuno nomina a maggioranza assoluta di voti un commissario (Regol. art. 11): i nove commissari formano una Commissione che si costituisce - convocata in pratica per la prima volta

(1) Un cenno indiretto è contenuto nell'articolo 19 del regolamento, che parlando della competenza della Commissione per l'esame dei decreti-legge ne esclude i disegni di legge relativi ai trattati di commercio e alle tariffe doganali, in quanto sono di competenza della apposita Commissione permanente.

(2) In casi straordinari di estrema urgenza o di opportunità politica il Governo può anche chiedere che l'esame di un determinato disegno di legge sia deferito all'esame di una Commissione speciale da nominarsi o dalla Camera o, per delega, dal Presidente. Il regolamento non disciplina tale caso; ma in pratica si è più volte verificato.

dal commissario dell'Ufficio 1° - nominando un Presidente e un Segretario. Anche se soltanto i due terzi degli Uffici abbiano nominato i commissari, il Presidente della Camera ha facoltà di autorizzare la convocazione della Commissione. I commissari riferiscono le opinioni manifestate in ciascun Ufficio e discutono insieme le proposte da farsi alla Camera nei riguardi del disegno di legge sottoposto al loro esame; esaurita la discussione, nominano a maggioranza assoluta un relatore, che riferisce alla Camera esponendo nella sua relazione i voti emessi da ciascun Ufficio (Regol. art. 46), ed eventualmente il contenuto di emendamenti o di articoli aggiuntivi che deputati abbiano trasmesso, in conformità del diritto all'uopo assicurato ad ogni deputato, il quale può anche chiedere o esser richiesto di venire innanzi alla Commissione per esporre le ragioni delle sue proposte (Regol. art. 47).

Tutte le Commissioni hanno l'obbligo di presentare le relazioni alla Camera o in seduta pubblica o anche direttamente alla Presidenza, entro due mesi, non computando in questo termine le vacanze: però nell'ipotesi che il disegno di legge sia stato dichiarato urgente con deliberazione della Camera (1) su richiesta del Governo o di dieci deputati, esso è ridotto alla metà; la Camera inoltre, su richiesta del Governo o di qualsiasi deputato fatta all'atto della presentazione del disegno di legge, può prefiggere un termine anche inferiore. Se la relazione non è presentata, il disegno di legge è iscritto all'ordine del giorno e discusso sul testo del Governo salvo che la Camera, su richiesta della Commissione, non proroghi il termine ordinario o quello precedentemente fissato (Regol. art. 50). Questa stessa norma vale anche per le proposte di legge di iniziativa di deputati, delle quali ci occuperemo in seguito (2). Le relazioni presentate dai relatori delle Commissioni, siano permanenti o nominate dagli Uffici o Commissioni speciali, sono stampate e distribuite almeno ventiquattro ore prima della seduta nella quale la discussione del relativo disegno di legge viene iscritto all'ordine del giorno della Camera (Regol. art. 50). Qui finisce lo stadio preparatorio della discussione di ogni progetto, che ha poi luogo in Assemblea. Tale stadio può esser ripetuto in due soli

(1) Sulla richiesta di urgenza, se non vi sia opposizione, la Camera delibera per alzata e seduta; quando invece sorga opposizione è obbligatoria la votazione a scrutinio segreto (Regol. art. 45).

(2) Cfr. Capo VIII, pag. 209 e 210.

casi: quando il Senato rinvià alla Camera, perchè emendato, un progetto; quando il Capo del Governo, a termini della legge sulle sue attribuzioni e prerogative presenti emendamenti ad un progetto respinto da una delle due Camere, chiedendo il rinnovamento della votazione. In entrambi i casi però il nuovo esame è limitato ai soli emendamenti e la Camera ne può deliberare l'invio alla stessa Commissione che esaminò il disegno di legge, eliminando così lo stadio degli Uffici. Naturalmente, quando si tratti di disegni di legge di competenza di Commissioni permanenti, gli emendamenti tornano senz'altro ad esse. (Cfr. Regol. art. 43 e 44 modificati dall'art. 6 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263).

2. — Il metodo di esame preliminare dei disegni di legge del Parlamento italiano non trova in generale riscontro in quello di Assemblée straniera: è una logica conseguenza del sistema degli Uffici, che manca nella quasi totalità dei Parlamenti.

In Inghilterra varia anche la forma di presentazione. I bills pubblici (i privati, nascenti mediante petizioni delle parti interessate al Parlamento non hanno in genere riscontro nel nostro e nei Parlamenti moderni) sono proposti dal Governo o nascono, per iniziativa di membri del Parlamento, tanto nella Camera dei Lords che in quella dei Comuni, ad eccezione dei bills involgenti spese, per i quali i Comuni hanno la precedenza in virtù della competenza privilegiata in materia di imposte e di finanza. I bills pubblici sono presentati o in ottemperanza di un ordine della Camera, o anche senza tale ordine, oppure pervengono dalla Camera dei Lords: senza discussione o emendamenti si decide la lettura e la stampa del progetto. Nel caso di progetto presentato da un membro senza ordine della Camera, il Clerk ne legge il titolo, dopo di che il progetto viene stampato. Il Governo in determinati giorni per i suoi progetti ha la precedenza, secondo l'ordine che esso stesso stabilisce. Poichè col sistema delle tre letture la discussione generale o di principio avviene in seconda lettura, il lavoro preparatorio del Comitato e delle Commissioni è ristretto al solo esame degli articoli e dei relativi emendamenti (1).

(1) Cfr. *Norme permanenti dei Comuni* (edizione 1931) IV, V, VI, XI, XIII e XXXI a XXXIX.

Lo stesso sistema nelle sue linee generali è in vigore nella Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, ma la presentazione dei disegni di legge è opera esclusiva dei membri dell'Assemblea (1).

In Francia, l'esame preliminare è compiuto dalle Commissioni permanenti nelle quali l'Assemblea si divide. I disegni di legge, previa stampa e distribuzione del testo insieme con l'esposizione dei motivi, sono inviati, salva deliberazione speciale della Camera (di rinvio agli Uffici o ad una Commissione speciale) alla Commissione permanente competente, la quale entro quindici giorni designa un relatore provvisorio incaricato di studiare la questione e di prepararne l'esame da parte della Commissione. Almeno un giorno per settimana è riservato ai lavori delle Commissioni, che debbono riferire nel termine massimo di quattro mesi, presentando in seduta pubblica la relazione. Alla Commissione ogni deputato ha diritto di far pervenire direttamente osservazioni scritte sui progetti e, presentata la relazione, può chiedere chiarimenti o formulare obiezioni con una nota da trasmettere al Presidente della Camera. La Commissione può rispondere nello stesso modo o con una relazione supplementare (2).

Nel Belgio i progetti, subito dopo la presentazione, sono stampati e trasmessi alle Sezioni o ad una Commissione, secondo la deliberazione dell'Assemblea, salvo per il bilancio, che è inviato sia alle Sezioni, sia alla Commissione permanente delle finanze, bilanci ed economie: a questa Commissione vengono aggregati i sei relatori delle Sezioni per formare con essa la Commissione del bilancio (3).

Il sistema dell'esame preliminare dei disegni di legge affidato alle Commissioni vige anche in Austria: il Consiglio nazionale li discute sulle relazioni che le Commissioni presentano come conclusione del loro esame (4). Esso vige anche in Grecia (5), in Cecoslo-

(1) Cfr. Manuale di JEFFERSON degli Stati Uniti d'America, Sez. XXIII.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati francese (art. 20, 21, 26, 27, 29, 33, 34).

(3) Cfr. Regol. della Camera dei rappresentanti del Belgio (art. 62 e 68).

(4) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale austriaco (§ 22). Per quanto riguarda la presentazione dei disegni di legge va rilevato l'obbligo imposto al Governo dal § 14 in conformità dell'articolo 41 della Costituzione di presentare sotto forma di disegno di legge al Consiglio Nazionale ogni proposta formulata da 200.000 elettori o dalla metà degli elettori di tre Paesi (*referendum*).

(5) Cfr. Regolamento della Camera greca (art. 39).

vacchia (1), in Svezia (2), in Svizzera, ove alle Commissioni, oltre al lavoro preparatorio può essere demandata anche la revisione e la verifica del testo, esaurita la discussione nell'Assemblea, lavoro che altrimenti viene affidato ad una Commissione di redazione (3). Anche alla Camera dei Deputati argentina vige la stessa procedura: i progetti, appena annunciati, sono trasmessi alla Commissione competente (4). In Germania, in Bulgaria, in Polonia, ove è seguito per la discussione il sistema classico delle tre letture nella forma inglese, i disegni di legge, appena stampati, sono iscritti all'ordine del giorno della intera Assemblea per la prima lettura, nella quale sono esaminati i principi fondamentali del progetto. È soltanto al termine della prima lettura che può essere deliberato l'invio ad una Commissione, la quale presenta una relazione scritta od orale (5).

B) SENATO DEL REGNO.

3. — Il sistema vigente al Senato, sia per la presentazione dei disegni di legge, sia per il loro esame preparatorio è, nel suo complesso, analogo a quello della Camera dei deputati. Anche il Senato compie il lavoro preparatorio per la discussione negli Uffici o nelle Commissioni permanenti, le quali corrispondono esattamente a quelle della Camera, anche nelle denominazioni: unica eccezione è data dalla Commissione del bilancio la quale è chiamata « Commissione di finanza » ed ha attribuzioni più limitate, estendendosi la sua competenza soltanto ai bilanci attivi e passivi dello Stato, alle domande di crediti supplementari e alle leggi di approvazione dei conti (Regol. art. 21), mentre la Commissione del bilancio della Ca-

(1) Cfr. Regolamento Camera cecoslovacca (§ 20).

(2) Cfr. Regolamento del Riksdag. Disposizioni comuni alle due Camere (art. 2).

(3) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero (art. 53, 57, 59 e 75).

(4) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati argentina (art. 89). Il regolamento argentino dà anche possibilità alla Camera di costituirsi in Comitato per esaminare, in tale qualità, gli argomenti che giudichi conveniente con o senza relazione di Commissione (Cfr. regol. art. 108).

(5) Cfr. Regolamento del Reichstag (§ 36 a 40); dell'Assemblea bulgara (art. 36 a 38); della Dieta Polacca (art. 14 a 17).

mera esamina anche tutti i progetti che importino, per lo Stato, onere finanziario rilevante. Cambia anche il nome della Commissione formata dai Commissari nominati dagli Uffici: essa ha l'appellativo di Ufficio centrale (Regol. art. 15). Ma il metodo di esame preliminare dei disegni di legge, le attribuzioni e i poteri sia degli Uffici, sia delle Commissioni, sono identici: ci asteniamo quindi dal riportare le singole norme regolamentari.

Rileviamo soltanto qualche disposizione particolare, che il regolamento del Senato ha codificato mentre per la Camera dei deputati vige soltanto nella prassi. Così è espressamente stabilito (Regol. art. 62) che i disegni di legge presentati dai Ministri o trasmessi dalla Camera sono annunziati in seduta pubblica dal Presidente e che i documenti allegati sono, a giudizio del Presidente, stampati e distribuiti unitamente ai disegni di legge ovvero depositati nell'Ufficio di segreteria a disposizione dei senatori. Così pure è specificato che i disegni di legge, secondo la loro natura, sono inviati agli Uffici o a Commissioni permanenti, oppure a Commissioni speciali, delle quali è preveduta in un apposito articolo la facoltà di nomina da parte del Senato o del Presidente per delega (Regol. art. 27). Infine, in relazione alla facoltà concessa al Capo del Governo dalla legge 24 dicembre 1925, n. 2265, sulle sue attribuzioni e prerogative di richiedere che una proposta di legge respinta da una delle due Camere sia messa in votazione trascorsi almeno tre mesi dalla prima votazione, l'ultimo comma dell'art. 62 del regolamento del Senato precisa che in tal caso il disegno di legge è iscritto all'ordine del giorno tra gli oggetti da votare a scrutinio segreto.

Il procedimento degli Uffici, dell'Ufficio centrale e delle Commissioni per l'esame preliminare dei disegni di legge, non offre alcuna sostanziale differenza da quello della Camera dei deputati. Particolarità degna di nota è il diritto del Presidente del Senato, espressamente sancito dall'articolo 31 del regolamento, di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni; diritto che alla Camera dei deputati, pur non contenuto nel regolamento, rientra di fatto nelle attribuzioni del Presidente. Il quale, in linea di fatto, è altresì il tramite di comunicazione delle Commissioni col Governo, ciò che il regolamento del Senato determina espressamente nell'articolo 32 stabilendo che gli Uffici centrali e le Commissioni permanenti comunicano col Governo per mezzo del Presidente, al quale possono anche rivolgere richiesta per l'intervento

del Ministro competente in una determinata riunione. Nei riguardi della Commissione permanente per l'esame dei decreti da convertirsi in legge, merita di essere rilevata la norma (art. 33, 3° comma) che l'ordine del giorno delle sue sedute è diramato preventivamente a tutti i senatori (1) i quali hanno diritto di far pervenire in tempo utile le loro osservazioni ed anche di esporle personalmente intervenendo in seno alla Commissione. Circa il termine per la presentazione delle relazioni da parte delle Commissioni nominate dagli Uffici, entrambi i regolamenti, della Camera e del Senato, lo fissano in due mesi; però mentre alla Camera scaduto il termine, salvo proroga, avviene l'iscrizione all'ordine del giorno e la discussione sul testo del proponente, il regolamento del Senato (art. 20 ult. comma) stabilisce espressamente che si fa luogo alla discussione su relazione verbale, la quale è poi estratta dal resoconto stenografico e stampata a cura della Segreteria per far parte degli atti del Senato.

4. — Le Camere alte straniere hanno in generale, per il lavoro preparatorio della discussione dei disegni di legge, metodo e procedura comune con le rispettive Camere dei Deputati. Non è quindi il caso di riferimenti espliciti, che rappresenterebbero una inutile ripetizione. Rileviamo soltanto nei riguardi del Senato belga, che esso, a differenza della Camera dei rappresentanti, non ha la divisione in Sezioni, oltre le Commissioni. Il regolamento contempla esclusivamente la divisione in undici Commissioni, composte di 21 membri, le cui attribuzioni, in rapporto ai servizi dei dipartimenti ministeriali sono determinate dalla Presidenza. Ciascuna Commissione delega due dei suoi membri a far parte della speciale Commissione del bilancio, incaricata dell'esame del bilancio dello Stato (2).

(1) Nel regolamento della Camera dei Deputati identica norma è stata soppressa con le modificazioni del dicembre 1930. Si è ritenuto superfluo di portare a conoscenza dei singoli deputati l'ordine del giorno della Commissione, dato che esso risulta dalla seconda parte dell'ordine del giorno della Camera, stampato e distribuito giornalmente completo.

(2) Cfr. regolamento del Senato belga (art. 58 e 60).

CAPO V.

LE SEDUTE DELL'ASSEMBLEA - ORDINE
DEL GIORNO - PROCEDURA - DISCIPLINA

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) L'apertura e la chiusura delle sedute: l'ordine del giorno — 2°) La procedura delle sedute — 3°) La direzione della discussione e il mantenimento dell'ordine: sanzioni relative — 4°) Confronti con regolamenti di Assemblee straniere nei riguardi della procedura delle sedute — 5°) Medesimi confronti nei riguardi della disciplina e delle sanzioni disciplinari.

B) Senato del Regno: 6°) Lo svolgimento delle sedute: modalità e differenze con le norme corrispondenti del regolamento della Camera — 7°) La disciplina nei riguardi degli estranei — 8°) I regolamenti stranieri e la particolare procedura vigente alla Camera dei Lords di Inghilterra.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — Le sedute della Camera sono aperte e chiuse dal Presidente e si svolgono secondo un ordine del giorno formato con l'adesione del Capo del Governo, che è necessaria per ciascuno oggetto, a' termini dell'articolo 6, 1° comma della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle sue attribuzioni e prerogative. L'ordine del giorno è fissato in fine di ciascuna seduta per la seduta successiva (1). Sulle materie che non vi siano iscritte, la Camera non può nè discutere, nè deliberare, salvo che ne faccia proposta il Capo del Governo e la Camera l'approvi per alzata e seduta o lo deliberi la Camera stessa con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei tre quarti (Regol. art. 21 e 53).

L'ordine del giorno è preventivamente stampato e affisso nell'Aula: distribuzione ne è fatta a tutti i deputati. Poichè l'articolo 41

(1) In pratica quando la Camera si aggiorna ed è convocata a domicilio, l'ordine del giorno della prima seduta della ripresa dei lavori è fissato dal Presidente, con l'adesione del Capo del Governo.

del regolamento stabilisce che in calce all'ordine del giorno è data notizia della eseguita distribuzione dei disegni di legge presentati sia dal Governo, sia per trasmissione dal Senato, sia dai deputati, e gli articoli 97 e 104 dispongono che le interrogazioni e le interpellanze sono trascritte nell'ordine del giorno della tornata successiva all'annunzio datone alla Camera, così in pratica avviene che l'ordine del giorno si compone di due parti: nella prima sono iscritte le materie che formano oggetto di discussione di una determinata seduta ed, eventualmente, delle successive fino ad esaurimento; nella seconda parte sono elencate le interrogazioni, le interpellanze e anche le mozioni annunziate che non debbano essere svolte in quella determinata seduta e tutti i disegni di legge presentati alla Camera, con indicazione dello stadio preparatorio per la discussione, nel quale si trovano. In questa stessa parte sono anche indicate le domande di autorizzazione a procedere, le petizioni nonchè le proposte di legge di iniziativa parlamentare. Perciò l'ordine del giorno è lo specchio di tutto il lavoro che in qualsiasi momento la Camera ha dinanzi a sè.

2. — La Camera osserva per lo svolgimento delle sedute la procedura seguente. Aperta la seduta (1), il Presidente ordina al Segretario di dare lettura del processo verbale della tornata precedente, che s'intende senz'altro approvato qualora non vi siano osservazioni ed è sottoscritto dal Presidente e dal Segretario. Sul processo verbale è concessa ad ogni deputato la facoltà di parlare, ma soltanto per proporre una rettifica, per chiarire o correggere il proprio pensiero espresso nella precedente seduta o per fatto personale. Qualora occorra una votazione, questa ha luogo per alzata e seduta (Regol. art. 23 e 125).

La Presidenza non ha l'obbligo di verificare se la Camera sia in numero legale per deliberare. La verifica può essere chiesta — però non prima dell'approvazione del processo verbale — da trenta deputati allorchè la Camera sia per procedere ad una votazione per di-

(1) Le sedute sono dal maggio 1925 aperte alle ore 16. Precedentemente, salvo il periodo dal 10 luglio 1919 al maggio 1925, nel quale ebbero inizio alle ore 15, le sedute cominciavano alle ore 14. Nei primissimi tempi del Parlamento erano aperte alle 13. Nel 1929 si fece un esperimento di sedute notturne alle ore 21, ma fu quasi subito abbandonato.

visione o per alzata e seduta, salvo che si tratti di votazioni espressamente stabilite in questa ultima forma dal regolamento (Regol. articolo 26). Qualora la richiesta sia fatta, il Presidente ordina la chiama, e, se la Camera non risulti in numero (1), può sospendere la seduta per non meno di un'ora oppure può scioglierla e in quest'ultimo caso la Camera s'intende riconvocata per il prossimo giorno non festivo alla stessa ora e con lo stesso ordine del giorno, o anche per il giorno festivo se in precedenza la Camera abbia deliberato di tener seduta in detto giorno (Regol. art. 27) (2).

Dopo l'approvazione del verbale e la concessione dei congedi, il Presidente o, su suo ordine, un Segretario comunica i messaggi e le lettere e dà un cenno delle petizioni che fossero pervenute (Regol. art. 24 e 25) (3). Si passa quindi allo svolgimento dell'ordine del giorno. Hanno la precedenza le interrogazioni per non oltre quaranta minuti dal principio della seduta, o in loro luogo, nel lunedì successivo alla presentazione della relazione, le petizioni; segue la discussione di domande di autorizzazione a procedere contro deputati, se ve ne siano e quando sia stata presentata la relazione o, per il decorso del termine, sia avvenuta ugualmente l'iscrizione all'ordine del giorno. Se deputati abbiano presentato proposte di legge di loro iniziativa e, avvenuta la lettura, chiedano di svolgerle, lo svolgimento è iscritto nell'ordine del giorno di regola dopo le interrogazioni. Segue quindi la discussione dei disegni di legge. Al termine della seduta è data lettura delle interrogazioni e delle interpellanze che siano state presentate, ed anche delle mozioni se siano munite di dieci firme, dovendo, in caso diverso la lettura essere autorizzata da almeno tre Uffici. Viene infine proceduto alla formazione dell'ordine del giorno per la tornata successiva. (Regol. art. 98, 102, 92, 52, 117, 118, 95, 104, 21).

(1) Il numero legale è dato dalla metà più uno del numero totale dei deputati, diminuito dei seggi vacanti per qualsiasi ragione, e di coloro che non abbiano ancora prestato giuramento, nonchè dei deputati in congedo o assenti per incarico avuto dalla Camera.

(2) Nella seduta successiva la Camera si presume in numero; quindi non occorre procedere alla verifica, salvo richiesta a termini dell'articolo 26.

(3) Se debbasi commemorare un deputato defunto - il che spetta esclusivamente al Presidente (art. 13 del Regol.) - la commemorazione è di regola fatta dopo l'approvazione del verbale e la concessione dei congedi.

Il lunedì di ogni settimana è destinato di preferenza allo svolgimento delle interpellanze, sempre dopo le interrogazioni; se nessun deputato chieda di svolgerne, la Camera continua anche il lunedì nello svolgimento del suo ordine del giorno (Regol. art. 106).

3. — Il metodo e la procedura di discussione dei disegni di legge formerà oggetto del capo successivo. Qui, per quanto attiene alla direzione della discussione e alla disciplina, rileviamo che i deputati per poter parlare debbono chiederne facoltà al Presidente (Regol. art. 31); se intendono partecipare ad una discussione debbono farsi iscrivere al banco della Presidenza e la facoltà di parlare è loro concessa secondo l'ordine di iscrizione (Regol. art. 54). Non possono però parlare più di due volte nella stessa discussione tranne che per un richiamo al regolamento, o sulla posizione della questione, oppure per fatto personale, il quale consiste in un attacco alla propria condotta o nell'attribuzione di opinioni contrarie alle espresse; spetta al Presidente decidere, previa indicazione del fatto da parte di chi lo allegghi, se si tratti a termini di regolamento di fatto personale. E se il deputato, in caso negativo, insista, decide la Camera senza discussione per alzata e seduta (Regol. art. 56 e 57). Di regola gli oratori parlano dalla tribuna nelle discussioni generali dei disegni di legge, dei bilanci, delle mozioni od interpellanze: negli altri casi parlano dal proprio scanno (Regol. art. 55). Nessun discorso può essere interrotto e rimandato per la sua continuazione da una seduta all'altra (Regol. art. 62) e non ne è permessa la lettura se non per la durata massima di un quarto d'ora (Regol. art. 61). All'oratore è interdetto di violare l'ordine, di fare cioè imputazioni di mala intenzione o personalità; è altresì vietato di allontanarsi dall'argomento in discussione e se il Presidente lo abbia invano richiamato due volte alla questione può interdargli la parola per il resto della seduta in quella determinata discussione: se l'oratore non accetti il giudizio del Presidente, decide la Camera senza discussione per alzata e seduta (Regol. art. 59, 60 e 61). Se accada infine che, nel corso di una discussione, un deputato sia accusato di fatti che ledano il suo onore, egli può chiedere al Presidente di nominare una Commissione, la quale giudichi il fondamento dell'accusa riferendo entro quel termine, che può esserle assegnato (Regol. art. 58).

Tra i compiti del Presidente, precipuo è quello di mantenere l'ordine nello svolgimento delle sedute: a tale scopo il regolamento contiene

una serie di disposizioni che danno al Presidente i necessari poteri. La polizia della Camera spetta a sè stessa, ma in suo nome è esercitata dal Presidente, il quale dà alla guardia di servizio gli ordini necessari e può anche ordinare, occorrendo, che entri nell'Aula la forza pubblica, dopo però che sia stata sospesa o tolta la seduta (Regol. art. 34).

L'ordine può essere turbato da deputati o dal pubblico che assista alle sedute, soltanto però dalle tribune, perchè nessuna persona estranea alla Camera può, sotto alcun pretesto, introdursi nell'Aula (Regol. art. 35) (1).

Se è un deputato che turbi l'ordine o pronunci parole sconvenienti, il Presidente lo richiama nominandolo e se il deputato provochi tumulti o trascorra a vie di fatto oppure sia stato richiamato una seconda volta, il Presidente può proporre alla Camera - e la Camera decide, udite le spiegazioni del deputato, senza discussione nè emendamento, per alzata o seduta - l'esclusione dall'Aula per tutto il resto della seduta o nei casi più gravi la censura, che implica l'esclusione immediata con interdizione di ricomparirvi per un termine da due o otto giorni. L'esecuzione dell'ordine di esclusione, se il deputato si rifiuti di uscire dall'aula, è affidata ai Questori, ai quali il Presidente dà le istruzioni necessarie e se il deputato censurato tenti di rientrarvi prima del termine prescritto, la durata dell'esclusione è raddoppiata (Regol. art. 32). Nel caso di tumulto nell'Aula, il Presidente si copre il capo e la discussione è sospesa; se il tumulto continua, egli può sospendere o, secondo l'opportunità, sciogliere la seduta (Regol. art. 33).

Qualora l'ordine sia turbato dal pubblico - il quale ha il dovere di assistere alle sedute a capo scoperto ed in silenzio astenendosi da ogni segno di approvazione o di disapprovazione - il Presidente ordina che siano fatti immediatamente uscire dalla tribuna colui o coloro che l'ordine abbiano turbato e, mancando la possibilità di individuare i disturbatori, può far sgombrare anche l'intera tribuna, che dovrà rimanere vuota per tutto il resto della seduta. Se infine taluno del pubblico trascenda ad oltraggio contro la Camera o contro qualunque dei suoi membri, è immediatamente arrestato (Regol. art. 36, 38, 39, 40).

(1) In pratica per assistere alle sedute è necessario munirsi di un biglietto di entrata, che viene rilasciato a richiesta di ciascun deputato. Per la distribuzione dei biglietti di accesso vige un regolamento interno deliberato dal Consiglio di Presidenza.

4. — L'ordinamento dei lavori mediante la compilazione di un ordine del giorno è norma comune a tutte le Assemblee, le cui sedute sono, come nella Camera italiana, aperte e chiuse dal Presidente. Anche lo svolgimento delle sedute non offre in genere notevoli differenze dal lato formale. Le maggiori differenze le troviamo in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, dove le sedute hanno una fisionomia tutta particolare, che non si riscontra nelle Assemblee più moderne. Le norme permanenti della Camera dei Comuni e quelle degli Stati Uniti di America sono le sole che contengano regole formali minute circa le sedute.

Nelle norme permanenti dei Comuni è stabilito che la Camera si riunisce di regola alle ore quindici meno un quarto nei primi quattro giorni della settimana, e alle ore undici nel venerdì, che è riservato esclusivamente alla trattazione di affari privati, petizioni, ordini del giorno e annunzio di mozioni con una seduta che non si protrae oltre le sedici e mezzo. Invece le sedute dal lunedì al giovedì non hanno un limite di chiusura; è però stabilito che alle ore ventitrè la trattazione in corso è interrotta e non può iniziarsi la trattazione di un nuovo argomento e che alle ventitrè e mezzo il Presidente rinvia la seduta, salvo che non sia in corso l'esame di un disegno di legge iniziato nel Comitato di finanza o altra procedura prescritta da una legge o da una norma permanente della Camera.

Nelle sedute del lunedì al giovedì si procede innanzi tutto all'esame degli argomenti privati per i quali non vi sia opposizione, delle petizioni, delle domande di congedo, nonchè all'annunzio delle mozioni; si passa poi all'esame degli affari pubblici, secondo una precedenza regolata da norme particolareggiate e diverse a seconda che si tratti del periodo pre-pasquale o post-pasquale e prima o dopo la Pentecoste. Norme speciali vigono per i bilanci: essi costituiscono fino ad esaurimento, il primo capo dell'ordine del giorno del giovedì, e non più di venti giorni, tutti anteriori al 5 agosto, sono assegnati al loro esame. L'ordine del giorno è diviso in capi; all'ora stabilita per l'inizio della trattazione degli affari pubblici, il Clerk, su invito del Presidente, ne dà lettura e la trattazione avviene secondo l'ordine nel quale sono stampati; tuttavia è riservato ai Ministri di chiedere inversioni per i progetti di iniziativa governativa nei giorni in cui questi hanno la precedenza. Gli argomenti non esauriti prima della fine della seduta restano iscritti all'ordine del giorno per la seduta successiva, salvo che

non sia altrimenti disposto (1). Ricordiamo infine che tutte le sedute cominciano con una preghiera detta dal cappellano dello Speaker e che non vi sono nell'aula posti fissi per i deputati, ma chi voglia riservarsi un determinato posto deve assistere alla preghiera e allora può far affiggere sul posto - non prima però dell'ora della preghiera - un cartellino col suo nome e avrà in tal modo facoltà di conservarlo fino al termine della seduta (2). Non esiste ordine prestabilito di oratori mediante le iscrizioni: ha diritto di parlare chi prima si alzi, dopo che il Presidente ha posto una questione, ha cioè aperto una discussione, o un altro ha finito di parlare e se più sono i membri che si alzino, sceglie il Presidente di volta in volta; non sono ammesse letture di discorsi e sulla medesima questione non può parlarsi che una volta sola salvo che per fatto personale, per chiarire cioè nei termini strettamente necessari un proprio concetto che sia stato mal compreso (3).

Molti punti di rassomiglianza con le norme inglesi ha la procedura delle sedute del Parlamento degli Stati Uniti d'America. La seduta si inizia alle undici del mattino con la preghiera del Cappellano e con la lettura e approvazione del verbale; si procede poi, ove occorra, a modificare l'assegnazione a Comitati di *bills* pubblici e ad assegnare gli affari deposti sul tavolo dello Speaker (messaggi del Presidente, relazioni e comunicazioni dei capi dei dipartimenti, *bills*, deliberazioni e messaggi del Senato ecc.) si trattano quindi gli affari non terminati, e si fa la chiama dei Comitati permanenti e speciali - soltanto nelle ore antimeridiane - per la richiesta di iscrizione nell'ordine del giorno di una determinata seduta di *bills* sui quali abbiano riferito. A questo punto possono essere presentate mozioni per la riunione immediata in Comitato generale per questioni interessanti la situazione dell'Unione o anche per l'esame di un determinato *bills*; si passa infine allo svolgimento degli affari all'ordine del giorno. L'indicazione dei *bills* e degli altri provvedimenti provenienti dai Comitati o dall'altra Camera è fatto in tre

(1) Cfr. Norme permanenti alla Camera dei Comuni (edizione 1931) Capo I « Delle sedute della Camera » nn. I a V; e Capo IV « Ordine del giorno » nn. XII a XV.

(2) Cfr. Norme permanenti citate nn. LXXXII e LXXXIII.

(3) Cfr. BROGLIO, *op. cit.*, Capo IV. Si tenga conto che le norme permanenti della Camera dei Comuni non codificano la intera procedura, la quale è regolata altresì da norme non scritte che, per consuetudine, hanno pieno valore.

diversi diarii detti *Calendars*; uno del Comitato generale per lo stato dell'Unione nel quale trovano posto i *bills* di natura finanziaria e tributaria, l'altra della Camera dei Rappresentanti, nel quale sono iscritti tutti gli altri *bills* pubblici; il terzo del Comitato generale per i *bills* privati. In determinati giorni del mese vi è un ordine particolare di trattazione di affari: così il primo e il terzo lunedì sono riservati alla trattazione delle mozioni per istruzioni ai Comitati, delle richieste di iscrivere *bills*, sui quali la Commissione abbia riferito favorevolmente, su di uno speciale *Calendar* detto *Consent Calendar* nonchè delle mozioni per la sospensione di regole della Camera; il secondo e il quarto lunedì per la trattazione agli affari relativi alla Columbia. Così pure il mercoledì di ogni settimana si procede soltanto alla chiama dei Comitati per la iscrizione di *bills* all'ordine del giorno e il venerdì sono trattati *bills* iscritti sul *Calendar* dei *bills* privati. La facoltà di parlare è accordata dallo Speaker su richiesta e nell'ordine di richiesta e non più di una volta nella stessa discussione e per non più di un'ora (1).

Come già si è rilevato, gli altri regolamenti di Assemblee straniere non contengono minute norme di procedura sullo svolgimento delle sedute. Così il regolamento del Reichstag germanico si limita a stabilire che il Presidente apre, dirige e chiude le sedute e prima del termine di ogni seduta annunzia la data e l'ordine del giorno della successiva, essendo lasciato al Reichstag di decidere in caso di opposizione; che l'ordine del giorno è distribuito stampato ai deputati e inviato ai Ministri; che gli argomenti in esso non iscritti possono essere discussi soltanto se nessun deputato si opponga; che, in ogni settimana, un giorno determinato è assegnato alla discussione delle proposte di iniziativa dei membri del Reichstag e delle relazioni della Commissione delle petizioni; infine che l'ordine della discussione è determinato dalla presentazione delle relazioni, dalla decisione del Presidente col Consiglio degli anziani (2) nel caso di presentazione contemporanea e dalla sorte nei casi dubbi (3). Circa la procedura

(1) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America nn. XIII, XIV e XXIV.

(2) Il Consiglio degli anziani è istituzione particolare del Reichstag. Si compone del Presidente dei suoi supplenti e di 21 membri. (Cfr. retro, Capo I, pag. 113).

(3) Cfr. Regolamento del Reichstag (§ 69, 71, 79, 80).

formale di discussione, il regolamento del Reichstag prescrive l'iscrizione preventiva degli oratori e delega al Presidente di stabilire l'ordine; stabilisce ad un'ora — salva speciale deliberazione — la durata massima dei discorsi, che sono pronunziati dalla tribuna o dal posto; non ammette la lettura (1).

Anche alla Camera dei deputati francese le sedute pubbliche, che si tengono soltanto il martedì, il giovedì e il venerdì, sono aperte dal Presidente. Cominciano con la lettura del verbale, alla quale seguono le comunicazioni e poi lo svolgimento dell'ordine del giorno, che è compilato in base ad una proposta motivata, poi sottoposta all'approvazione della Camera, di una Conferenza dei Presidenti delle grandi Commissioni e dei gruppi e dei Vice-Presidenti della Camera convocata, anche ogni settimana se occorre, dal Presidente. La concessione della facoltà di parlare è riservata al Presidente che l'accorda, secondo l'ordine di iscrizione, ai membri del Governo senza limitazione di tempo; ai presidenti e ai relatori delle Commissioni, agli interpellanti, al primo firmatario di una proposta di legge o di deliberazioni, agli oratori delegati espressamente dal gruppo al quale appartengono, per non più di un ora; agli autori di emendamenti per non più di mezz'ora; agli altri per non più di un quarto d'ora. L'oratore deve attenersi all'argomento; dopo due richiami il Presidente consulta la Camera se debba interdirlgli la facoltà di parlare per il resto della seduta. Per fatto personale non può parlarsi più di cinque minuti ed è vietata ogni personalità ed ogni manifestazione che turbi l'ordine (2).

Il regolamento del Consiglio nazionale austriaco non offre al riguardo grande diversità di norme: merita rilievo la disposizione della legge organica secondo la quale il Presidente è obbligato a riconvocare subito il Consiglio Nazionale, aggiornatosi con propria deliberazione, se almeno un quarto dei suoi membri o il Governo ne facciano richiesta. Rileviamo altresì l'obbligo di iscriversi a parlare pro o contro; la facoltà del Consiglio di deliberare, su proposta del Presidente, la durata massima dei discorsi per ogni discussione; il

(1) Sulla procedura di discussione il regolamento del Reichstag ha un intero Capo, il XIII con 9 paragrafi dall'81 all'88.

(2) Cfr. regolamento della Camera dei deputati francese, Capo VII (art. 37 a 47) e capo XI (art. 94).

diritto del Presidente di togliere la parola all'oratore che tenga un contegno scorretto e all'oratore che divaghi, ma, in quest'ultimo caso, soltanto dopo il terzo richiamo all'argomento e con facoltà al Consiglio di dichiarare che desidera ugualmente udire l'oratore (1).

In Svizzera il regolamento sia del Consiglio nazionale, sia del Consiglio degli Stati stabilisce una riunione a data fissa: il primo lunedì di dicembre per la prima parte della Sessione ordinaria e il primo lunedì del giugno successivo per la seconda parte della Sessione stessa. Le sedute del Consiglio Nazionale si tengono, salvo il lunedì, la mattina e la durata media è di 5 ore. Aperta la seduta dal Presidente, si procede subito alla verifica del numero legale e quindi allo svolgimento dell'ordine del giorno, che è in fine di ciascuna seduta proposto dal Presidente ed approvato dall'Assemblea. L'ordine dei lavori è però preventivamente stabilito da una Conferenza del Presidente con i Presidenti delle frazioni, cioè dei gruppi politici, che sono chiamati a dare il loro parere circa gli oggetti da trattare nella Sessione e l'ordine della loro discussione. I deputati partecipano alle discussioni secondo l'ordine di iscrizione nel quale hanno la precedenza i relatori; parlano dal proprio scanno, in piedi, e di regola per non più di trenta minuti, salva decisione del Consiglio; qualora si allontanino dall'argomento, il Presidente dopo due richiami fa decidere dall'Assemblea se debba interdire loro la parola per il resto della discussione (2).

Alla Camera dei rappresentanti belga le sedute, salva deliberazione contraria, hanno luogo soltanto nei giorni dal martedì al venerdì, e cominciano alle 13,45 previa constatazione, a giudizio del Presidente, del numero legale. La procedura non offre differenze sensibili da quella della nostra Camera dei deputati (3). Lo stesso dicasi dell'Assemblea nazionale bulgara la quale tiene, durante la settimana, quattro sedute ordinarie, che cominciano alle ore quattordici e sono aperte qualora, a' termini dell'articolo 114 della Costituzione, sia presente almeno un

(1) Cfr. Legge organica austriaca (§ 19, 21, 23, 31 a 32, 33); e regolamento (§ 7, 31, 33, 34).

(2) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero (art. 1, 16, 31, 34, 58 a 65). Regolamento del Consiglio degli Stati (art. 4, 7, 11, 14, 48 a 54).

(3) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti belga, Capo III, e in particolare gli articoli 12 e 13.

terzo dei deputati. La facoltà di parlare è limitata ad un'ora e per una sola volta sulla stessa questione (1).

Anche la procedura delle sedute della Camera greca non differisce sensibilmente da quella della Camera italiana: la prima seduta ordinaria di ogni Sessione è convocata alle dieci, la Camera fissa poi l'ora delle sedute successive. Particolarità degna di nota è che, su richiesta di ministri o di gruppi politici, il Presidente può permettere l'entrata e la permanenza nell'Aula di funzionari e di impiegati (2).

In Argentina la Camera tiene la sua prima seduta ordinaria dopo essersi riunita in sedute preparatorie il 26 aprile di ciascun anno per la verifica dei poteri ed aver convalidato un numero di deputati sufficiente per raggiungere il numero legale. Non vi è durata prestabilita delle sedute, i cui giorni e ora di convocazione sono fissati dalla Camera; le sedute sono aperte allorchè sia riunito nell'Aula un numero sufficiente di deputati per raggiungere il numero legale, e procedono secondo un ordine del giorno prestabilito e del quale è fatta distribuzione. Nelle discussioni la facoltà di parlare è concessa preventivamente al relatore o ai relatori e ai deputati, che la chiedano; se la chiedano simultaneamente due deputati, ha la precedenza l'oratore che intenda parlare contro; se siano più a chiederla, l'ordine è stabilito con giudizio discrezionale del Presidente, il quale deve dare la preferenza ai deputati che ancora non abbiano parlato. È vietata la lettura dei discorsi (3).

I regolamenti delle due Camere del Riksdag svedese sono parchi di disposizioni procedurali: si limitano a disporre che le Camere sono convocate il primo giorno non festivo della Sessione; che l'ordine del giorno è compilato dalla Segreteria e affisso, ma può esser modificato con deliberazione della Camera; che il deputato parla stando in piedi dal suo posto o da altro assegnato, dopo avere chiesto facoltà al Presidente e secondo l'ordine di iscrizione (4). Anche il regolamento della

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, Capo II. Sedute articoli 9 a 20.

(2) Cfr. Regolamento della Camera greca, Capo IV e in particolare l'articolo 21.

(3) Cfr. Regolamento della Camera argentina, Capi II, III, VI e XVII e in particolare gli articoli 19, 23, 26, 104 a 107, 145 e 147.

(4) Cfr. Disposizioni comuni alle due Camere del Riksdag (art. 2); Regolamento della prima Camera (art. 1, 2, 12, 13, 18) e della seconda Camera (art. 1, 13, 14).

Camera dei deputati cecoslovacca non si distacca dalle norme comuni circa l'apertura della seduta (per la quale non occorre verifica di numero legale), l'ordine dei discorsi (secondo l'iscrizione, ma con oratori alternativamente contro e a favore di gruppi diversi), la durata dei discorsi (che può dalla Camera esser stabilita al massimo di mezz'ora nella discussione generale e di dieci minuti nella discussione degli articoli), il divieto di parlare più di due volte sulla stessa questione. Disposizione particolare degna di nota è quella che le sedute, entro le due Sessioni prestabilite di primavera e di autunno, sono fissate dalla Camera stessa su proposta del Presidente, ma se nel corso della Sessione essa non abbia tenuto alcuna seduta per due settimane, il Presidente è obbligato a convocarla su richiesta del Governo o di almeno due quinti dei deputati con indicazione dell'ordine del giorno (1).

Infine anche il regolamento della Dieta polacca non differisce nelle linee generali su questo punto da tutti gli altri: è il Maresciallo (Presidente) che apre e chiude le sedute; che constata di sua iniziativa, o a richiesta anche di un solo deputato, la presenza del numero legale costituito da almeno un terzo dei deputati; che prepara l'ordine del giorno e lo sottopone all'approvazione della Dieta; che dirige le discussioni concedendo la facoltà di parlare, per non più di due volte e la seconda volta per non più di cinque minuti, ai deputati, i quali debbono precedentemente iscriversi e parlano dalla tribuna senza leggere. Meritano particolare rilievo la disposizione per la quale, quando siano iscritti più di undici oratori, si procede dagli oratori iscritti pro e contro ad una scelta tra di loro, e in caso di mancato accordo, vi procede il Presidente, e l'altra che dà diritto al Presidente di porre un limite ai discorsi degli oratori quando durino oltre un'ora (2).

5. — Nei riguardi della disciplina delle discussioni e delle sanzioni disciplinari tutti i regolamenti si equivalgono nelle loro linee generali. Richiedono che la discussione non sia turbata e in caso di turbamento comminano sanzioni individuali e danno particolari poteri

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati cecoslovacca (§ 4, 39, 40, 41 e 45).

(2) Cfr. Regolamento della Dieta polacca (art. 27, 28, 29, 34, 37, 39, 40, 41, 42, 43).

al Presidente per il ristabilimento dell'ordine. Variano però la graduazione e la gravità delle sanzioni; non è pertanto privo di interesse il riferimento alle singole norme dei diversi regolamenti.

In Inghilterra, dove il rispetto alla forma è, per lunga tradizione, maggiormente sentito, vigono le sanzioni più rigorose. Allorchè un deputato venga meno al rispetto della Presidenza o abusando delle norme regolamentari faccia persistente e volontario ostruzionismo ai lavori della Camera e sia perciò richiamato, il Presidente pone senza altro all'Assemblea la questione della sua sospensione dai lavori, che va da un minimo di cinque giorni, e di venti giorni in caso di recidiva, al massimo della intera Sessione nella ipotesi che il deputato sospeso si rifiuti di obbedire all'invito di uscire; nel quale caso si ricorre alla forza. Se trattasi di un deputato il quale divaghi nel suo discorso ripetendo i propri argomenti o quelli già adottati da altri nella discussione, il Presidente può interdirlgli senz'altro la parola e, nel caso di turbamento dell'ordine a causa del suo comportamento, può senz'altro ingiungergli di uscire dall'Aula dando le opportune disposizioni al « *Sergente d'armi* » in caso di rifiuto. Nel caso infine di grave disordine nell'Aula può sospendere o togliere la seduta. I poteri del Presidente sono perciò latissimi in materia; egli ne dispone senza possibilità, per il richiamato, di appello alla Camera, alla quale invece può appellarsi il Presidente per il giudizio, allorchè ritenga i suoi poteri regolamentari inadeguati alle sanzioni da prendere (1).

Negli Stati Uniti d'America, il deputato, il quale, parlando nella discussione, o in altro modo contravvenga alle norme regolamentari, è richiamato all'ordine non solo dal Presidente ma può esserlo da ciascun membro e deve senz'altro sedere, a meno che non gli sia permesso di giustificarsi. La Camera decide senza discussione, e, occorrendo, può applicare la censura o le altre punizioni che stimerà convenienti. Il regolamento stabilisce poi minute norme di galateo parlamentare: così quando il Presidente pone una questione o si rivolge alla Camera, nessun membro può camminare nell'emiciclo (*hall*); nè, quando parli l'oratore, può passare tra lui e il banco presidenziale; durante le sedute nessuno può portare il cappello o sostare al tavolo

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Comuni (edizione 1931) nn. XVIII, XIX, XX e XXI.

del Clerk durante la chiama, nè fumare nell'Aula; ciò che non è mai permesso a nessuno. Il *Sergente d'armi* e il Custode sono incaricati della stretta osservanza di questa norma (1).

Il regolamento del Reichstag prevede anch'esso il richiamo allo argomento dell'oratore che si allontani dall'oggetto in discussione; ma il Presidente può far uso della facoltà di interdire la parola soltanto al terzo richiamo e previo avvertimento, dopo il secondo, delle conseguenze di un terzo richiamo; prevede pure la esclusione dalle discussioni, per gravi turbamenti dell'ordine, fino al massimo di trenta sedute, che sono raddoppiate nel caso di rifiuto del deputato di uscire dall'Aula; esclusione che importa la sospensione dall'indennità e dalla franchigia ferroviaria. Però il deputato colpito può protestare per iscritto e in tale caso decide il Reichstag senza discussione. Qualora si verificino gravi turbamenti dell'ordine, il Presidente ha facoltà di sospendere o di togliere la seduta (2).

Il regolamento della Camera dei deputati francese contiene una maggiore graduazione nelle sanzioni disciplinari: commina il richiamo all'ordine, il richiamo all'ordine con annotazione nel processo verbale, l'interdizione della parola dopo il secondo richiamo; la censura contro il deputato che non riprenda un contegno disciplinato dopo i richiami o provochi tumulti o astensione collettiva dai lavori o rivolga ingiurie, provocazioni e minacce a colleghi; infine la censura con esclusione temporanea dal Palazzo della Camera, nei casi più gravi, per quindici sedute e per trenta in caso di recidiva e con la sanzione dell'arresto se il deputato ricompaia nel palazzo della Camera. La censura è deliberata dalla Camera e importa la privazione per un mese dell'indennità, se semplice, per due mesi se con esclu-

(1) Cfr. Regola XIV n. 4, 6 e 7 della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America. Una norma di ordine generale è poi stabilita nell'art. 4 sez. 5^a della Costituzione che attribuisce il diritto ad ogni Camera di punire i membri che tengano un contegno scorretto e di deliberarne con la maggioranza di due terzi la espulsione.

(2) Cfr. Regolamento del Reichstag, Capo XIV. «Disposizioni d'ordine» (§ 89 a 93). Con un'aggiunta all'articolo 90 approvato il 9 febbraio 1931 in occasione delle modificazioni introdotte per impedire ostruzionismi è stato stabilito che un oratore, al quale sia stata tolta la parola, non può ottenerla di nuovo nella stessa seduta.

sione dal Palazzo. È ammesso il diritto del deputato punito di presentare o di far presentare da altro membro le sue giustificazioni (1).

Disposizioni simili ha il regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio: richiamo, censura con inserzione nel processo verbale, esclusione temporanea dal palazzo dell'Assemblea. Merita particolare menzione la norma per la quale il deputato incorso nella esclusione temporanea può far cessare gli effetti del provvedimento, dal giorno successivo a quello in cui è stato preso, dichiarando per iscritto che deplora di non avere obbedito alla decisione della Camera. La quale norma non si applica al deputato incorso per la terza volta nella esclusione temporanea, che in tale caso si estende a quindici sedute. E va altresì ricordata l'altra norma che, in caso di votazione nella quale il voto del deputato escluso avrebbe potuto essere decisivo, la votazione deve essere ripresa al cessare dell'esclusione, a meno che l'Assemblea non preferisca ammettere al voto il deputato durante l'esclusione (2).

Il regolamento dell'Assemblea bulgara stabilisce cinque pene disciplinari: il richiamo, la censura, la smentita, la soppressione della facoltà di parlare, l'esclusione temporanea dall'Aula per non più di tre sedute con sospensione dell'indennità: le prime quattro da infliggersi dal Presidente, l'ultima dall'Assemblea, udito il deputato contro il quale l'esclusione è chiesta o un altro da lui autorizzato. Vigè però anche in Bulgaria la disposizione per la quale la pena dell'esclusione è senz'altro condonata se nella seduta successiva il deputato escluso, salvo che non sia recidivo, invii una dichiarazione scritta di ritrat-tazione esplicita dell'atto per il quale è stato punito (3).

Nel regolamento della Dieta polacca un particolare capitolo è dedicato alle disposizioni disciplinari. Oltre il richiamo all'argomento, e l'interdizione della parola al terzo avviso, è preveduto il richiamo all'ordine, semplice e con iscrizione in verbale, nonchè l'esclusione temporanea dall'Aula da tre a trenta sedute. I motivi che danno luogo all'applicazione di tali pene sono, in genere, identici a quelli degli altri rego-

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati francese, Capo VIII (articoli 56 a 67).

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio, Capo IV (art. 34 a 43).

(3) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, Capo X (articoli 69 a 79).

lamenti. Va segnalata la norma che le pene sono in Polonia applicate senz'altro dal Presidente, il cui potere si estende anche ai membri del Governo, indipendentemente dal fatto che siano o meno deputati, nonchè ai deputati che turbino l'ordine fuori dell'Aula. Il deputato sottoposto alla pena disciplinare può appellarsi per iscritto entro 24 ore alla Commissione del regolamento, ma il Presidente, dinanzi a contrarie richieste della Commissione, può a sua volta appellarsi alla Dieta. Il diritto di appello non spetta al deputato, il quale colpito con la pena dell'esclusione dall'Aula non esca immediatamente o vi ritorni: in tal caso l'esclusione si estende per altre quattro sedute (1).

La parte disciplinare non ha grande rilevanza nei regolamenti svizzeri. Il regolamento del Consiglio Nazionale prevede soltanto il richiamo all'ordine degli oratori, i quali usino espressioni offensive o turbino l'ordine e la revoca della facoltà di parlare se il richiamo rimanga infruttuoso; nonchè la sospensione della seduta per un'ora e previo avvertimento nel caso di tumulti. Il regolamento del Consiglio degli Stati è ancora più laconico; fa la sola ipotesi di un oratore che contravvenga alle forme parlamentari o si permetta delle parole offensive e stabilisce la sanzione del richiamo all'ordine da applicarsi dal Presidente, e, in caso di opposizione, dal Consiglio (2). Lo stesso dicasi del regolamento del Consiglio Nazionale austriaco, che prevede soltanto il richiamo all'argomento e il richiamo all'ordine (3); di quello della Camera dei deputati greca ove vige, oltre il richiamo all'ordine, il richiamo annotato nel processo verbale, e persistendo il contegno scorretto, la pubblicazione della deliberazione nel *Giornale Ufficiale* e la sua affissione nel capoluogo del Collegio del deputato richiamato (4). Anche il regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca prevede il richiamo e l'esclusione dall'Aula (5). I regolamenti delle Camere del Riksdag di Svezia non contengono disposizioni disciplinari.

(1) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, Capo V (art. 58 a 68).

(2) Cfr. Regolamento svizzero del Consiglio Nazionale (art. 18 e 19); e del Consiglio degli Stati (art. 54).

(3) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale austriaco (§ 74, 75, 76), che riproducono i § 32 a 34 della legge organica.

(4) Cfr. Regolamento della Camera greca (art. 26 a 29).

(5) Cfr. Regolamento della Camera cecoslovacca (§ 51 e 52). La procedura è alla Camera cecoslovacca alquanto diversa, perchè al deputato, il quale

Per quanto riguarda il turbamento dell'ordine da parte di estranei, riteniamo inutile fare confronti specifici con i regolamenti di Assemblee straniere, dato che le sanzioni in linea generale non cambiano: allontanamento dei disturbatori, sgombro delle tribune e, nei casi più gravi, arresto dei colpevoli.

B) SENATO DEL REGNO.

6. — Il regolamento del Senato non ha, come quello della Camera, un capo che riguardi esclusivamente le sedute e la polizia: le norme procedurali e disciplinari che regolano lo svolgimento delle sedute sono comprese in unico capo con quelle relative alle discussioni e deliberazioni. Contengono quindi, anche per questo riflesso, minori particolari. Non vi sono differenze circa l'apertura e la chiusura delle sedute, che è fatta anche al Senato dal Presidente; circa l'ordine del giorno, che è affisso nell'Aula almeno un'ora prima della adunanza alla quale si riferisce, nonchè sul modo di svolgimento delle sedute stesse: lettura del processo verbale (1); comunicazione dei messaggi, lettere, indirizzi e petizioni, svolgimento di interrogazioni se ve ne siano, ma non oltre la prima mezz'ora; discussione delle materie iscritte all'ordine del giorno (Regol. art. 36 a 40 e art. 82). Una notevole differenza si riscontra nei riguardi della verifica-

durante la seduta offenda un collega, un membro o un rappresentante del Governo, non è senz'altro infitto il richiamo, ma, su richiesta scritta degli offesi, della questione è investita la Commissione delle immunità, la quale riferisce entro quarantotto ore e, se ritiene il deputato colpevole, propone che gli sia infitto il richiamo. La proposta è iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta della Camera, la quale decide udito il relatore, il colpevole e gli offesi. L'esclusione è inflitta nei casi di offese gravi al Presidente o di ribellione ai suoi ordini e di ostruzionismo, nel quale ultimo caso, può estendersi a dieci sedute con perdita della indennità parlamentare.

(1) L'articolo 15 del regolamento della Camera stabilisce che il verbale deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera; il regolamento del Senato (art. 37) dichiara anch'esso che il verbale deve riferire i soli atti senza far menzione delle discussioni; ma aggiunge che ogni senatore ha il diritto di farvi inserire una semplice dichiarazione della propria opinione e del proprio voto senza indicarne i motivi. In pratica il verbale, tanto del Senato che della Camera contiene un breve accenno anche riguardo alle discussioni.

del numero legale. Mentre il regolamento della Camera dei deputati stabilisce espressamente che la Presidenza non è obbligata a verificare il numero legale, salvo che non ne facciano richiesta trenta deputati, quello del Senato dispone invece che se risulti al Presidente, o si faccia osservare da alcuno dei senatori, che il Senato non è in numero per deliberare, si procede all'appello nominale e si iscrivono in verbale, pubblicandoli poi nella *Gazzetta Ufficiale*, i nomi degli assenti senza congedo e non impediti notoriamente per causa indipendente dalla loro volontà (Regol. art. 40).

La direzione delle discussioni è anche al Senato affidata al Presidente, il quale concede la facoltà di parlare secondo l'ordine delle domande, ma non più di due volte sullo stesso argomento, a meno che non lo consenta il Senato con votazione; se l'oratore si allontana dall'argomento, il Presidente ve lo richiama e dopo due richiami consulta il Senato, che decide senza discussione per alzata e seduta sull'interdizione della parola per il resto della seduta. (Regol. art. 41 e 42). Qualora un senatore turbi l'ordine, il Presidente ha la facoltà del richiamo, sul quale, in caso di appello, delibera senza discussione il Senato, sentito però il senatore richiamato, e se il Senato confermi il richiamo, se ne fa menzione nel processo verbale. Nel caso di tumulti, il Presidente sospende la seduta coprendosi il capo e, se il tumulto continua, la sospende per un'ora o la toglie (Regol. art. 60 e 61).

È opportuno far cenno di tre disposizioni che non hanno riscontro nel regolamento della Camera: si tratta della interruzione dei discorsi, della loro affissione, delle sedute segrete.

Nella Camera dei deputati i discorsi non possono essere interrotti che dai richiami del Presidente, nè rimandati da una seduta all'altra. Questa disposizione non esiste nel regolamento del Senato, nel quale è invece ammesso che un richiamo al regolamento, anche fatto da un senatore, può interrompere un discorso.

Dell'affissione dei discorsi non si parla nel regolamento della Camera: essa è però nell'uso, tanto che più volte è stata deliberata (1).

(1) Ricordiamo le deliberazioni 6 giugno 1924 e 21 novembre 1924 circa l'affissione nell'albo di tutti i Comuni del Regno di due discorsi del deputato Del Croix e quelle 22 novembre 1924 e 26 maggio 1927 per

Il regolamento del Senato disciplina invece l'affissione stabilendo che deve essere richiesta per iscritto da trenta senatori e votata a scrutinio segreto e senza discussione nella tornata successiva alla proposta (Regol. art. 58). Le sedute segrete sono ammesse dallo Statuto, il quale all'articolo 52 dispone che le Camere possono deliberare in segreto quando dieci membri ne facciano per iscritto domanda. Il regolamento della Camera ha un unico accenno a sedute segrete nell'articolo 76, ove è stabilito che il bilancio della Camera è discusso in seduta segreta quando la Presidenza o dieci deputati lo domandino o quando si tratti di questioni riguardanti singole persone. Invece il regolamento del Senato determina nell'articolo 59 la procedura per la costituzione in Comitato segreto stabilendo che la domanda, firmata da dieci senatori, deve essere presentata in iscritto e che dei nomi dei firmatari si prende nota nel processo verbale. Sulla domanda decide il Senato senza discussione e, qualora l'accolga, stabilisce poi nel Comitato se la deliberazione sull'oggetto in esso discusso debba o meno avvenire in pubblico. Nel Comitato segreto hanno diritto di intervenire i Ministri (art. 59, 2° comma).

Rileviamo infine che manca nel regolamento del Senato il divieto esistente in quello della Camera di leggere i discorsi per oltre un quarto d'ora.

7. — La disciplina nei riguardi degli estranei forma oggetto nel regolamento del Senato di un particolare capo, il XIII, intitolato « Del mantenimento dell'ordine interno ed esterno » (articoli 110 a 113), il quale riproduce, però con maggiori specificazioni, le norme vigenti alla Camera dei deputati, cioè l'obbligo per le persone ammesse nelle tribune di stare a capo scoperto, in silenzio, astenendosi da ogni segno di approvazione o di disapprovazione e la sanzione dell'allontanamento dei disturbatori, dello sgombrò di intere tribune e dell'arresto nel caso di resistenza agli ordini del Presidente o di oltraggio al Senato o ad alcuno dei suoi membri nell'esercizio delle

l'affissione di due discorsi del Capo del Governo Mussolini, pronunziati, il primo, nella discussione del bilancio dell'interno 1924-25, il secondo il giorno dell'Ascensione, quale premessa alla discussione del bilancio dell'interno 1927-28.

loro funzioni. Nel caso di sgombro delle tribune, mentre alla Camera esse rimangono senz'altro vuote durante tutto il resto della seduta, al Senato ciò avviene soltanto previa deliberazione dell'Assemblea per alzata e seduta, senza discussione.

8. — Data l'analogia delle norme procedurali e disciplinari per lo svolgimento delle sedute, che si riscontra in genere nei regolamenti delle Camere alte e delle Camere basse, sarebbe inutile ripetizione attardarsi in singoli confronti. Un accenno crediamo però interessante alle regole vigenti nella Camera dei Lords di Inghilterra, che, per la loro particolare natura, presentano notevole differenza da quelle delle altre Assemblee.

I Lords occupano i posti loro assegnati secondo l'ordine stabilito con legge (1) e ad evitare disturbo e disordine nell'Aula non debbono allontanarsi senza una giusta causa. Avendo necessità di attraversare l'Aula da un lato all'altro debbono fare un lieve inchino verso la Presidenza; è loro vietato di conversare durante i lavori; intervenendo nelle discussioni parlano stando in piedi e a capo scoperto e non più di una volta sullo stesso argomento e debbono evitare, per il prestigio stesso dell'Assemblea, ogni asprezza ed ogni offesa: se una tale mancanza avvenga, spetta alla Camera di censurare l'offensore e di dare una adeguata riparazione alla parte offesa, la quale ha il dovere, sotto sanzione di censura, di rimettersi alla giustizia della Camera stessa senza chiedere riparazioni personali all'offensore. Durante le sedute nessun usciere addetto al servizio della Camera ha facoltà di entrare e di intrattenersi nell'Aula, senza un ordine espresso e, prima che la Camera sieda, tutti, salvo i suoi membri, debbono, in segno di rispetto, starvi a capo scoperto: anche ogni figlio primogenito di un Pari di qualsiasi categoria. Nessuno poi, all'infuori dei nobili e del personale necessario al servizio della Camera, può entrare nei corridoi o nelle sale dei Comitati. Le sedute sono aperte dal Lord Cancelliere il quale parla sempre a capo scoperto rivolgendosi alla Camera; ma non può aggiornarla nè prendere alcuna disposizione senza l'assenso dei Lords, tranne per le ordinarie formalità relative ai disegni di legge,

(1) Legge 31 Henri VIII del 1539. Di essa fu disposta il 9 febbraio 1825 la inserzione in appendice alle Norme permanenti.

ma salva sempre la facoltà dei Lords di disporre altrimenti. Nel processo verbale è inserito ogni annunzio di disegni di legge di carattere pubblico o di altre materie secondo l'ordine di comunicazione e secondo quest'ordine si procede nella trattazione: però le proposte relative alla sospensione di norme permanenti della Camera o ai bills privati hanno la precedenza e nei giorni di martedì o giovedì hanno poi la precedenza i disegni di legge posti all'ordine del giorno. Vigè anche la norma che il Presidente non possa dar lettura di qualsiasi argomento di interesse pubblico iscritto all'ordine del giorno, se prima non siano uscite dall'Aula tutte le persone che eventualmente vi si trovino e non abbiano diritto di rimanervi (1).

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Lords (testo 15 gennaio 1924), nn. IV, IX, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIII a XXIX.

CAPO VI.

LA DISCUSSIONE DEI DISEGNI DI LEGGE
E DELLE MOZIONI

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) La discussione generale — 2°) Gli ordini del giorno — 3°) La discussione degli articoli: emendamenti, loro classificazione e procedura di presentazione e discussione — 4°) La discussione abbreviata degli articoli — 5°) Il coordinamento e le correzioni di errori materiali — 6°) La discussione delle mozioni — 7°) I metodi di discussione in Assemblee straniere: premessa — 8°) Il sistema inglese e degli Stati Uniti d'America — 9°) Il metodo delle tre letture in Germania, in Austria, in Bulgaria, in Polonia — 10°) La procedura di discussione in Francia, nel Belgio, in Svizzera — 11°) La procedura in Grecia, in Cecoslovacchia, in Svezia, in Argentina.

B) Senato del Regno: 12°) Le modalità di discussione comparate con quelle della Camera dei Deputati — 13°) Richiami di regolamenti esteri.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — La discussione in seduta pubblica dei disegni o proposte di legge è unica, ma si divide in tre parti distinte: discussione generale, ordini del giorno, discussione degli articoli.

La discussione generale abbraccia l'intero disegno di legge e verte su tutte le sue parti (1). Però il Ministro o il deputato proponente o dieci deputati possono chiedere che essa abbia luogo per ciascuna parte o ciascun titolo e la Camera delibera, sentiti non più di due oratori. (Regol. art. 64). La discussione generale è quindi la prima fase del procedimento di discussione del disegno o proposta di legge: ma

(1) Il regolamento della Camera non definisce la discussione generale; invece il Regolamento del Senato (art. 64) specifica che la discussione generale riflette il complesso della proposta sia rispetto al merito, sia rispetto all'opportunità di essa.

può esservi la possibilità di interdirla mediante la proposta di questioni preliminari: *la sospensiva* e *la pregiudiziale*. La sospensiva è diretta a rinviare la discussione; la pregiudiziale ha per iscopo di proporre alla Camera di non discutere il progetto di legge iscritto all'ordine del giorno e del quale dovrebbero iniziare la discussione generale: l'una e l'altra questione possono essere proposte anche a discussione generale iniziata, ma mentre nel primo caso la proposta può esser presentata da un singolo deputato, allorchè invece la discussione è già stata iniziata, deve essere sottoscritta da quindici deputati. Naturalmente, data la natura di tale proposta, la discussione avviene prima che si entri nella discussione generale, o, se questa sia in corso, prima di continuarla, e su di essa la Camera delibera immediatamente, dopo aver sentito non più di quattro deputati, compreso il proponente (Regol. art. 72).

Nella discussione generale (1) hanno diritto di parlare, secondo l'ordine di iscrizione, i deputati i quali si siano iscritti al banco della Presidenza dal momento nel quale la Camera abbia posto all'ordine del giorno il progetto di legge o il Presidente abbia annunziato che su di esso sono aperte le iscrizioni (Regol. art. 54). Anche senza la preventiva iscrizione, non è interdetto a chiunque lo voglia di chiedere di parlare sull'argomento; però in ogni momento può essere chiesta la chiusura della discussione generale anche da un singolo deputato e, se altri dieci l'appoggino, il Presidente deve metterla ai voti, accordando la facoltà di parlare, nel caso di opposizione alla proposta di chiusura, a non più di due deputati (Regol. art. 74). Approvata la chiusura della discussione generale, il regolamento riserva la facoltà di parlare ai Ministri per dichiarazioni a nome del Governo e ai deputati soltanto per una semplice e succinta dichiarazione di voto (Regol. art. 66). Sebbene il regolamento non lo dica espressamente, tale facoltà è riservata anche al relatore o ai relatori, i quali a nome della Commissione permanente o della Commissione nominata dagli Uffici, hanno presentato alla Camera la rela-

(1) Prima di aprire la discussione generale il Presidente determina la materia della discussione, cioè il testo sul quale essa ha luogo quando la Commissione abbia emendato il progetto originario. Il regolamento non contiene disposizioni in proposito, ma vige la prassi che il Presidente domanda al proponente del disegno di legge se accetti o meno il testo della Commissione e, secondo la dichiarazione del proponente, la discussione generale è aperta sull'uno o sull'altro testo.

zione. Però se i Ministri, dopo aver fatto le loro dichiarazioni, a chiusura avvenuta, chiedano ancora di essere sentiti a norma dell'articolo 66 dello Statuto, che dà loro diritto di parlare tutte le volte che lo desiderino, la discussione generale s'intende riaperta (Regol. art. 66).

Abbiamo veduto che la discussione può essere interrotta con la presentazione della proposta di sospensiva o della pregiudiziale. Può accadere altrettanto se un deputato voglia fare un richiamo all'ordine del giorno o al regolamento, perchè il regolamento dà a tali richiami la precedenza sulla questione principale. Fatta la proposta di richiamo, su di essa non possono parlare che due deputati e per non più di dieci minuti ciascuno e la Camera decide per alzata e seduta (Regol. art. 63).

2. — La seconda fase della discussione generale comprende lo svolgimento degli ordini del giorno ed è più limitata in quanto non si estende oltre i punti in essi determinati (1). Ciascun deputato può presentare, durante la discussione generale un ordine del giorno e può svolgerlo parlando in detta discussione senza alcuna limitazione di tempo; se però il presentatore, pur essendo iscritto, non abbia svolto l'ordine del giorno nella discussione generale e sia intervenuta la chiusura, allora egli ha diritto di svolgerlo e per un tempo non eccedente i venti minuti, nel solo caso che l'ordine del giorno sia sottoscritto da almeno quindici deputati (2). Non possono invece essere svolti gli ordini del giorno presentati dopo la chiusura, che tuttavia sono posti in votazione qualora siano sottoscritti da quindici deputati.

Su tutti gli ordini del giorno che non siano ritirati o non siano decaduti deve avvenire la votazione prima del passaggio alla discussione

(1) In pratica però può avvenire che siano presentati ordini del giorno generici o così lati da rendere possibile all'oratore di spaziare entro l'intero campo del disegno di legge in discussione. L'unica limitazione effettiva è nel tempo accordato per lo svolgimento.

(2) Il regolamento non fa una classificazione, secondo il loro carattere, degli ordini del giorno di merito ai fini della precedenza nella votazione. In pratica essi possono dividersi in emendativi, diretti ad emendare il disegno di legge; in reiettivi, diretti a respingerlo, infine in emendamenti di approvazione. I primi hanno la precedenza e tra essi i più larghi, quelli cioè che chiudono l'adito al minor numero di proposte; seguono i reiettivi e infine quelli per il passaggio alla discussione degli articoli (Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, n. 355).

degli articoli (1); la precedenza è data all'ordine del giorno puro e semplice, che ha il significato di impedire la deliberazione della Camera sull'argomento discusso (Regol. art. 65).

3. — Deliberato dalla Camera il passaggio alla discussione degli articoli, questa avviene separatamente sopra ogni articolo del progetto di legge. Ciascun deputato può intervenire nella discussione — però non più di due volte — e proporre emendamenti ed articoli aggiuntivi. Gli uni e gli altri sono di regola presentati per iscritto al Presidente almeno ventiquattro ore prima della discussione degli articoli ai quali si riferiscono e sono distribuiti stampati al principio della seduta; ma non è vietato proporli nella seduta stessa di discussione e anche dopo la chiusura della discussione del relativo articolo: perchè, però, possano essere svolti, discussi o votati debbono essere sottoscritti da quindici deputati e il loro svolgimento, nel caso di presentazione dopo la chiusura, è limitato a non più di venti minuti. Il Governo, la Commissione o dieci deputati, che non siano tra i proponenti, possono però chiedere il rinvio della discussione degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi, presentati nella seduta, al giorno successivo. Inoltre gli emendamenti, implicanti direttamente o indirettamente aumento di spese o diminuzione di entrate, se il Governo non dichiara di accettarli o se non siano stati presentati, prima dell'apertura della discussione, dalla Commissione, non possono essere posti in votazione. Il deputato il quale abbia presentato un emendamento può ritirarlo e in tal caso ha diritto di esporne le ragioni per un tempo non eccedente i cinque minuti; ma ciascun deputato ha a sua volta diritto di farlo proprio. Naturalmente, allo scopo di evitare intralci nella discussione e intenti ostruzionistici, vige il divieto di riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi gli ordini del giorno che fossero stati respinti nella discussione generale: se ciò avvenisse, ogni deputato avrebbe il diritto di opporre la pregiudiziale, la proposta cioè di non procedere alla discussione. All'infuori di questo caso non è possibile proporre contro emendamenti la pregiudiziale e nemmeno la

(1) Nel caso di presentazione di più ordini del giorno nella stessa discussione, se un deputato ne abbia firmato più di uno, il suo nome, agli effetti del numero necessario per lo svolgimento, è computato soltanto nel primo ordine del giorno presentato.

questione sospensiva o l'ordine del giorno puro e semplice nè alcun altro ordine del giorno che non costituisca un emendamento (1) (Regol. art. 67, 69, 70, 71).

4. — Potrebbe avvenire che, a scopo di vivace opposizione politica o di ostruzionismo, deputati formulassero ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi con frasi sconvenienti o riferentisi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione. In tal caso il Presidente può rifiutarsi di metterli in votazione e se il proponente insiste, decide la Camera, senza discussione, per alzata e seduta, qualora il Presidente abbia ritenuto opportuno consultarla. Un'altra ipotesi potrebbe presentarsi: quella della protrazione con evidente artificio della discussione degli articoli per oltre cinque sedute. Il regolamento prevede un correttivo di questa forma di ostruzionismo: la così detta procedura abbreviata, la quale consiste nella fissazione del giorno in cui il disegno di legge, nello stato in cui trovasi, sarà votato a scrutinio

(1) Anche per quanto riguarda gli emendamenti, il regolamento della Camera non contiene alcuna classificazione ai fini della precedenza nella votazione. Invece il regolamento del Senato contiene una disposizione di massima; quella che i sotto emendamenti sono messi ai voti prima degli emendamenti e le aggiunte presentate prima dell'approvazione dell'articolo, prima dell'articolo stesso (art. 43, 2° e 3° comma). Il BENTHAM (*Essay on political tactics*) divide gli emendamenti in due categorie: nell'una pone i « soppressivi, aggiuntivi e sostitutivi » nella seconda « i divisivi, riunitivi, traspositivi » e crede che si debba dare la precedenza alla seconda categoria e tra quelli di essa ai divisivi; nella prima accorda la priorità ai soppressivi. In pratica la divisione delle varie parti delle quali è costituito un articolo è ammessa, quando non riesca impossibile; la soppressione di un intero articolo non è considerata emendamento, ma si risolve nel votare contro l'articolo e quindi non si pone espressamente ai voti. Tra gli altri emendamenti è data la priorità a quelli che concernono lo spirito della disposizione in confronto di quelli che ne riguardano soltanto la forma e tra i primi ai più larghi, cioè a quelli che più si scostano dalla proposta in esame. Gli emendamenti aggiuntivi, anche se presentati dopo l'approvazione dell'articolo al quale si riferiscono, possono essere messi ugualmente ai voti purchè non lo contradicano: il regolamento del Senato contiene al riguardo una specifica disposizione, a differenza di quelle della Camera, dove però è stata sempre seguita la medesima prassi (Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, nn. 373 e 374).

segreto, non prima però di dieci sedute tutte dedicate a tale discussione, con divieto di trattare ogni altro argomento. La richiesta della procedura abbreviata può esser fatta dal governo o da trenta deputati e deve essere immediatamente votata a scrutinio segreto, sentiti non più di quattro oratori (Regol. art. 68 e 73).

5. — Lo stadio di discussione dei disegni di legge si chiude con l'approvazione dell'ultimo articolo. Tuttavia può avvenire che tra gli emendamenti approvati sorgano antinomie, si accerti cioè che alcuni sembrino inconciliabili con lo scopo della legge o con qualche sua disposizione. Il regolamento (art. 75) dà in questi casi facoltà alla Commissione o al Governo di richiamare sul fatto l'attenzione della Camera, nonchè sulle correzioni di forma che il testo richieda e di proporre le modificazioni opportune. Al riguardo delibera la Camera, sentito l'autore dell'emendamento o un altro in sua vece, un membro della Commissione e il Ministro interessato. Si tratta in sostanza di quel coordinamento dell'intero disegno di legge, che è esplicitamente previsto dal regolamento del Senato (1).

6. — Alla discussione dei disegni di legge è equiparata quella delle mozioni. La natura delle mozioni e la procedura di presentazione saranno esposte nel capo relativo alla funzione ispettiva del Parlamento. Qui rileviamo che le mozioni, alla pari dei disegni di legge, comportano una discussione generale senza limitazione di oratori e la presentazione di ordini del giorno e di emendamenti. È però espressamente stabilito che l'ordine del giorno puro e semplice e l'ordine del giorno motivato non hanno nella votazione la precedenza sulle mozioni e che i singoli emendamenti sono discussi e votati separatamente

(1) Per la procedura e la prassi del coordinamento si può consultare MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 273 a 276. Richiamiamo l'attenzione sulla pratica stabilitasi per la correzione di errori materiali. Se il testo approvato non è stato ancora spedito al Ministero per la presentazione all'altra Camera, si procede senz'altro alla correzione. Ugualmente si procede nel caso di trasmissione già avvenuta, dandone avviso al Presidente dell'altra Camera. Ma qualora non si sia provveduto in tempo alla correzione dell'errore prima di sottoporre il testo all'altra Camera e questa lo modifichi, il disegno di legge deve necessariamente ritornare alla Camera che per prima lo ha approvato.

secondo l'ordine dell'inciso al quale si riferiscono con la seguente priorità in relazione al loro carattere: se trattisi di emendamento aggiuntivo è posto ai voti prima della mozione principale; se l'emendamento è soppressivo è posto ai voti il mantenimento dell'inciso; infine se trattisi di emendamento sostitutivo si pone prima ai voti l'inciso che si vorrebbe sostituire e soltanto nell'ipotesi che esso non sia approvato è posto ai voti l'emendamento.

7. — I regolamenti di Assemblee straniere sono tutti informati, nelle loro linee generali relative al metodo di discussione delle leggi, all'uno o all'altro dei due sistemi fondamentali che si sono sempre contesi il campo nella procedura parlamentare: il sistema delle tre letture e quello dell'esame preliminare, da parte di Uffici o Commissioni, precedente alla discussione nell'Assemblea plenaria. L'uno o l'altro sistema hanno tuttavia ricevuto particolare fisionomia nelle varie Assemblee con norme proprie: riteniamo perciò non priva di interesse, trattandosi della funzione fondamentale delle Assemblee legislative, una esposizione alquanto ampia delle regole procedurali in vigore nella massima parte dei Parlamenti, riportandole sotto la distinzione fondamentale dei paesi a sistema delle tre letture e di quelli con metodo di discussione preliminare al di fuori dell'Assemblea. Esporremo quindi i sistemi dell'Inghilterra, degli Stati Uniti d'America, della Germania, dell'Austria, della Bulgaria, e della Polonia come quelli rispondenti al sistema classico delle tre letture; i sistemi della Francia, del Belgio, della Svizzera, come rispondenti al sistema classico francese dell'esame preliminare al di fuori dell'Assemblea plenaria; quelli infine della Grecia, della Cecoslovacchia, della Svezia, e della Repubblica Argentina, che risentono di entrambi i sistemi, originari della funzione parlamentare.

8. — L'Inghilterra è, come è noto, la culla del sistema delle tre letture (1). Le norme permanenti dei Comuni contengono nei riguardi

(1) L'origine del sistema delle tre letture risale nel Parlamento inglese a tempi assai remoti. Prima dell'invenzione della stampa e quando tre quarti dei deputati erano analfabeti, ogni proposta si leggeva tre volte nella Camera dei Comuni. Di qui il sistema delle tre letture.

del sistema soltanto due regole di carattere generale, che affermano il principio (1). Ma le modalità del metodo, salve poche disposizioni scritte, sono da tempo immemorabile raccomandate alla tradizione e noi le esporremo tenendo conto, oltre che delle singole Regole permanenti, anche della prassi, che il Broglio (2) riassume in forma chiara, in base alla classica trattazione dell'Erskine May (3).

Il *bill* di cui la Camera ha autorizzato la presentazione, redatto per iscritto, è presentato alla Presidenza. Il Clerk dà lettura del titolo e il Presidente interroga la Camera se desideri che sia letto subito. Sorgendo opposizione, la Camera decide senza discussione; ma se opposizione non sorge, ciò che è nella pratica comune, il disegno di legge si ritiene letto per la prima volta e si fissa la seconda lettura per un determinato giorno: intanto il disegno di legge è stampato e distribuito. La prima lettura, che ai tempi nei quali la stampa ancora non era stata inventata avveniva di fatto, si riduce così alla lettura del titolo: ecco perchè le tre letture, anzichè il senso proprio d'una volta, hanno un senso esclusivamente tecnico. Fissato il giorno della seconda

(1) Sono le seguenti:

n. XXXI. — *Presentazione o introduzione e prima lettura (5 agosto 1853; 17 febbraio 1902)*. — 1^o) Quando un progetto di legge sarà presentato da un membro della Camera, in ottemperanza ad un ordine della Camera, ovvero pervenga dai Lordi, le questioni « che questo progetto di legge sia ora letto la prima volta » e « che questo progetto di legge sia stampato », saranno decise senza emendamento nè discussione; 2^o) Ogni membro della Camera può, se lo ritenga opportuno, previo annunzio, presentare un progetto di legge senza che vi sia ordine della Camera per iniziarlo e quando un progetto di legge sia stato così presentato, la intestazione del medesimo sarà letta dal Segretario generale al banco centrale: il progetto di legge si considererà quindi letto la prima volta e sarà stampato.

n. XXXI-A. — *Seconda e terza lettura (20 febbraio 1919)*. — Quando, su un emendamento alla questione che un progetto di legge sia « ora » letto una seconda volta, ovvero la terza volta, venga deliberato che la parola « ora » o altra che sia proposto di omettere restino a farne parte, il Presidente della Camera dichiarerà senz'altro che il progetto di legge sia letto una seconda o la terza volta, a seconda dei casi.

(2) BROGLIO, *Delle forme parlamentari*. Brescia, 1865. Libro III, cap. 2^o. Processo dei bills, pagg. 278 e segg.

(3) ERSKINE MAY, *op. cit.* ediz. XIII, Cap. XV « Proceedings of Parliament in passing public bills ».

lettura, il bill è iscritto nell'ordine del giorno (Order Book) e si attende il suo turno di discussione, regolato per la precedenza dalle norme che abbiamo già esposte (1). Posto il bill in discussione di seconda lettura, su domanda del proponente, questi ne espone i principi generali; oratori di parte contraria lo combattono e viene quindi posta la questione se debbasi approvare la seconda lettura (2), oppure se il progetto debba essere rinviato ad una determinata epoca, che è proposta in genere al di là della durata della sessione, con significato così di reiezione del bill, ma con ossequio formale alla antecedente deliberazione della Camera circa la seconda lettura, pur togliendo ad essa ogni effetto. Approvata la seconda lettura, ammesso cioè il bill nelle sue linee generali, il Presidente propone che si fissi il giorno per l'esame degli articoli in Comitato. In tal giorno, esauriti gli argomenti iscritti con precedenza nell'ordine del giorno, il Presidente abbandona il seggio senza porre alcuna questione e lo cede al Chairman (Presidente) del Comitato (3). Il bill, sempre dopo la seconda lettura, può essere rinviato, salvo che non si tratti di progetti riguardanti tributi o il fondo consolidato o autorizzazione di spese o di progetti per convalidazione di ordinanze provvisorie (4), ad uno dei cinque Comitati permanenti, secondo la distribuzione che ne fa lo Speaker (5).

Nel Comitato generale o nei Comitati permanenti è compiuto il lavoro minuto di esame degli articoli. I comitati, come criterio di mas-

(1) Vedi retro Cap. V., pagg. 150 e 151.

(2) La proposta di chiusura della discussione s'intende approvata quando abbia riportato, nella votazione per divisione, non meno di cento voti. (Norme permanenti, edizione 1931, n. XXVII). La stessa norma si applica alle discussioni dei Comitati permanenti, dove però basta la maggioranza di venti voti. (Norme permanenti, n. XLVII, 5°).

(3) Cfr. Norme permanenti (edizione 1931), n. LI.

(4) Cfr. Norme permanenti (edizione 1931) n. XLVI.

(5) Lo Speaker però deve sempre assegnare i disegni di legge pubblici riferentisi esclusivamente alla Scozia al medesimo Comitato che è composto di tutti i membri rappresentanti i collegi elettorali scozzesi e, in più, di dieci a quindici membri da nominarsi per ciascun disegno di legge dal Comitato di selezione, in modo che la proporzione dei vari partiti corrisponda a quella dell'intera Camera. Inoltre per tutti i disegni di legge riguardanti esclusivamente il Galles e il Monmouthshire, il Comitato deve essere costituito in modo da comprendere tutti i deputati dei collegi elettorali di dette regioni. Cfr. Norme permanenti (edizione 1931) nn. XLVII e XLVIII.

sima, hanno facoltà di introdurre nei progetti gli emendamenti che ritengono opportuni purchè siano connessi con la materia di ciascun progetto: inoltre se gli emendamenti esorbitino dall'argomento, non rientrino cioè nel titolo, occorre, per proporli, l'autorizzazione della Camera e deve poi essere emendato correlativamente il titolo facendone una speciale relazione alla Camera. Una norma particolare riguarda gli articoli di legge relativi a somme o a termini: nel bill vi è una lacuna « *blank* » con la prima proposta provvisoria stampata in corsivo: se nessuna questione è posta e nessuna modificazione è apportata alle parole stampate in corsivo, la proposta provvisoria è presentata alla Camera come definitiva (1). Nei riguardi degli emendamenti tanto lo Speaker quanto i Presidenti dei Comitati hanno una particolare facoltà: quella di farne una selezione e di invitare, occorrendo, i proponenti a fornire quei chiarimenti che possano essere necessari per farsi un'opinione sul merito di essi (2). Se il Comitato generale non esaurisce il suo lavoro in una seduta, il *Chairman* ne informa la Camera e chiede la facoltà di continuarlo in un altro giorno (3); quando invece lo abbia terminato, il *Chairman* riferisce immediatamente sul progetto stesso alla Camera, la quale prende atto senza discussione degli emendamenti eventualmente apportati e fissa il giorno per la presa in considerazione: occorre notare che nello stadio di relazione non può proporsi nessun emendamento che non avrebbe potuto essere presentato in Comitato senza autorizzazione. In detto giorno la Camera è libera di accettare, respingere o modificare gli emendamenti introdotti; ogni membro può proporre altri ed anche articoli nuovi, che sono discussi prima degli emendamenti. Nel caso di proposta di nuovi articoli, il Presidente della Camera o del Comitato invita il proponente a presentarli e se ne fa subito la prima lettura, per poi passare alla seconda lettura e alla richiesta che facciano parte del bill. Ma può anche essere richiesto il rinvio al Comitato e su di esso, in caso di opposizione, la Camera decide, sentito il proponente e un oratore contrario. Il rinvio può essere all'occorrenza ripetuto finchè occorra.

(1) Cfr. Norme permanenti (edizione 1931), nn. XXXIV, XXXV, XXXVII e XXXVIII. Cfr. altresì BROGLIO, *op. cit.*, pag. 289 a 292 ed ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ediz. pag. 410, e per le norme minute di procedura della discussione di emendamenti in Comitati, pagg. 402 a 411.

(2) Norme permanenti citate, n. XXVII-a.

(3) Norme permanenti citate, n. XXXII.

È poi fissato il giorno della terza lettura nella quale possono proporsi ancora emendamenti, che però siano di pura forma (1). Il bill, così approvato, passa da una Camera all'altra. Se l'accordo tra le due Camere sia raggiunto, passa alla sanzione regia; nel caso invece di emendamenti, ritorna all'altra Camera che ne rinvia l'esame a un giorno successivo, salvo che non deliberi l'esame immediato. E allorchè si tratti di progetti venuti o rimandati dai Lords con emendamenti relativi a sanzioni di indole pecuniaria o fiscale, la Camera dei Comuni non può insistere nel privilegio di precedenza, quando scopo della sanzione sia di assicurare l'applicazione della legge e di punirne le infrazioni o quando si tratti di progetti di legge di portata locale o personale o di disposizioni che non concernano il bilancio dello Stato (2).

Il metodo di discussione in vigore alla Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America non offre sostanziali differenze da quello del Parlamento inglese. La presentazione dei disegni di legge avviene come già si è rilevato, a mezzo di qualsiasi membro della Camera e con le stesse modalità in vigore ai Comuni inglesi. Del progetto presentato il Presidente legge il titolo e interroga poi la Camera se debba passarsi alla seconda lettura, il che è di regola senz'altro concesso. Nel giorno della seconda lettura, il Presidente, dopo aver letto il titolo, chiede se il progetto debba essere trasmesso al Comitato generale o al Comitato permanente competente o eventualmente ad un Comitato speciale. I Comitati, salvi i casi di urgenza nei quali abbiano ricevuto ordine di riferire subito, si riuniscono quando credono ed hanno piena facoltà di esame e di emendamenti, ma non possono mutare nè il titolo nè la sostanza del progetto: l'ordine di discussione è quello delle sue parti; però il preambolo è posposto sino a che tutte le altre parti siano state esaminate. Quando abbiano esaurito il loro lavoro, riferiscono alla Camera e se questa accetti di prendere in considerazione gli emendamenti, il relatore ne dà immediata lettura. Avviene poi la seconda lettura, alla Camera, per paragrafi ed è in questo stadio che si fa la discussione in merito al progetto. Ad evitare eventuali sorprese è stabilito che la terza lettura non possa aver luogo subito, ma in un giorno che è fissato dalla Camera stessa e nel quale il Presidente, dopo aver riletto il titolo

(1) Norme permanenti citate, nn. XXXVIII, XLI, XLI, XLII.

(2) Norme permanenti citate, nn. XLIII e XLIV.

del progetto, avverte che sarà posta la questione della sua approvazione. Ciascun membro può però chiedere che del progetto sia riprodotto per intero il testo comprendendovi tutti gli emendamenti presentati: in tal caso si sospende il dibattito fino a che il nuovo testo sia preparato. Avviene in terza lettura una nuova discussione, nella quale però non sono ammessi emendamenti se non di pura forma, e, chiusa la discussione, il progetto è messo ai voti (1).

9. — Il sistema delle tre letture per la discussione delle leggi lo troviamo riprodotto in Germania, in Austria, in Bulgaria, in Polonia, ma con proprie modalità.

In Germania il sistema è espressamente riservato ai disegni di legge, ai progetti di bilancio e alle Convenzioni internazionali.

La prima lettura non può avvenire se non dopo almeno tre giorni dalla distribuzione dello stampato e consiste nell'esame dei principi fondamentali: in questa fase non è ammessa presentazione di emendamenti. Il progetto poi può essere trasmesso ad una delle Commissioni permanenti per intero o in parte e la trasmissione può ripetersi anche più volte fino alla votazione. La Commissione presenta una relazione scritta, ma può anche riferire verbalmente. Non prima di due giorni dalla presentazione della relazione o dal termine della prima lettura, può avvenire la seconda lettura, nella quale di regola non si fa, salvo assenso del Reichstag, discussione generale e si procede all'esame di ogni articolo, dei titoli e infine del titolo generale e del preambolo, con discussione di tutti gli emendamenti, che possono essere presentati per iscritto da ogni singolo deputato, fino a che non sia chiusa la discussione della disposizione alla quale si riferiscono. È permesso anche riunire la discussione di singole disposizioni o di singole parti del progetto e fare su di esse una votazione unica (2).

(1) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti, n. XXI e Manuale di Jefferson, Sez. XXIII a XXXX.

(2) Cfr. Regolamento del Reichstag germanico § 35 a 42. Si noti che sulle Convenzioni internazionali non è ammessa in genere presentazione di emendamenti, e la votazione si fa soltanto dopo la terza lettura. Non ha luogo votazione finale. I progetti di bilancio sono prima sottoposti alla Commissione del bilancio e su di essi avviene la votazione allorchè la Commissione abbia fatto proposte (Regol. §§ 46 e 48).

Esaurita la seconda lettura e procedutosi alla coordinazione, col testo del progetto, degli emendamenti approvati, il testo è nuovamente distribuito e costituisce la base di discussione in terza lettura. Questa non può esser fatta se non siano trascorsi almeno due giorni dalla distribuzione — salvo che nessun emendamento sia stato approvato nello stadio della seconda lettura, potendo in tal caso le due letture essere riunite — e consiste in una discussione generale riassuntiva sui punti fondamentali del progetto, cui segue immediatamente la discussione particolare. È ammessa la presentazione di emendamenti anche in questo stadio purchè siano appoggiati da quindici deputati; si passa quindi alla votazione finale, che è però sospesa, su proposta di quindici deputati, nell'ipotesi di nuovi emendamenti approvati, fino a che non sia proceduto ad un nuovo coordinamento del testo e alla stampa e distribuzione (1).

Le tre letture esistono anche nel regolamento del Consiglio Nazionale austriaco: però la prima lettura — limitata all'esame dei punti fondamentali del progetto — si fa soltanto in via di eccezione, quando cioè il Consiglio la delibera espressamente in base a formale proposta, che deve essere presentata al più tardi il giorno successivo alla distribuzione del progetto. La seconda lettura di regola non può avvenire, al più presto, se non ventiquattro ore dopo la distribuzione della relazione della Commissione, alla quale il progetto sia stato trasmesso

(1) Cfr. Regolamento del Reichstag § 43 a 48. I termini tra la prima e la seconda lettura possono essere, all'atto in cui si procede alla fissazione dell'ordine del giorno, abbreviati o anche soppressi. Lo stesso può avvenire anche per gli altri termini, salvo che non si oppongano quindici deputati presenti. Alle tre letture può anche procedersi nello stesso giorno purchè nessun deputato si opponga (Regol. § 47). Quanto alla discussione del bilancio, essa non può esser fatta senza relazione della speciale Commissione. Lo scorso anno (9 febbraio 1931), allo scopo di evitare sorprese ed eventuali ostruzionismi, è stata introdotta nel regolamento una disposizione (§ 48-a) secondo la quale in occasione della discussione del bilancio, le proposte che abbiano portata o ripercussione finanziaria sono subito trasmesse alla Commissione competente o del bilancio, discusse in sede del corrispondente titolo del bilancio e messe in votazione soltanto se siano accompagnate da una proposta correlativa di copertura della spesa o della diminuzione di entrata, e tale riconosciuta dal Governo. Le due proposte formano, ai fini della discussione e della deliberazione, un tutto unico non suscettibile di divisione.

per l'esame preliminare, e può avere inizio senza relazione soltanto dopo la scadenza del termine assegnato alla Commissione. Essa consiste nella discussione generale (esame generale del progetto nel suo complesso) e nella discussione particolare (discussione e votazione sulle singole parti). È nella discussione particolare, aperta immediatamente dopo la generale quando il Consiglio delibera di passarvi, che ogni deputato può presentare per iscritto emendamenti e aggiunte su ciascuna parte. Per la loro discussione è necessaria la firma o l'appoggio di otto deputati; ma il Consiglio può sempre deliberarne la trasmissione alla Commissione sospendendo la discussione fino alla presentazione della relazione suppletiva, per la quale può essere fissato un termine. Scaduto il termine, la discussione è in ogni caso senz'altro ripresa. Anche se la discussione sia stata chiusa con deliberazione del Consiglio (dopo la quale i deputati ancora iscritti a favore e contro scelgono nel proprio seno un oratore per ciascuno), possono essere presentati subito dopo ulteriori emendamenti, purchè appoggiati o sottoscritti da otto deputati, e qualora parli un membro del Governo, la discussione s'intende riaperta. Approvata la legge in seconda lettura nelle sue singole parti, è iscritta all'ordine del giorno la terza lettura, di regola, nella seduta successiva: essa riguarda l'approvazione nel complesso senza discussione. Non è ammessa la presentazione di proposte aggiuntive: può soltanto provvedersi al coordinamento e a correzioni di errori materiali (1).

Il sistema delle tre letture contenuto nel regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara corrisponde nelle sue linee sostanziali a quello classico inglese. La prima lettura consiste soltanto nella lettura del testo e dei motivi del progetto (i progetti voluminosi possono però essere anche riassunti) e la discussione che ne consegue verte soltanto sui principi di massima; la seconda lettura è riservata soltanto agli articoli e ai relativi emendamenti e aggiunte che ogni deputato può presentare, però per iscritto, e che sono discussi subito oppure rinviati alla Commissione competente perchè riferisca nella stessa seduta o in una delle successive. Infine nella terza lettura si procede all'approvazione complessiva, ma nuove modificazioni e aggiunte pos-

(1) Cfr. Regolamento del Consiglio nazionale austriaco, Capo VI, § 36 a 45.

sono ancora essere presentate, purchè abbiano l'appoggio di almeno dieci deputati (1).

Analoghe modalità di sistema si riscontrano nel regolamento della Dieta polacca: prima lettura (discussione dei punti fondamentali del progetto), che può avvenire al più presto il terzo giorno dalla distribuzione del progetto; trasmissione del progetto ad una Commissione e sua relazione scritta od orale; seconda lettura (discussione degli articoli e relativi emendamenti e aggiunte con eventuale nuova trasmissione alla Commissione); terza lettura dopo la nuova relazione della Commissione o la stampa degli emendamenti approvati, che consiste nella approvazione complessiva, ma con facoltà di presentare anche in detta sede nuovi emendamenti, che, se accolti, debbono essere coordinati col testo rinviandosi la votazione alla seduta successiva (2).

10. — Il sistema di discussione unica, vigente, come abbiamo veduto, in Italia, è adottato da vari regolamenti, che però lo disciplinano con proprie modalità.

Esponiamo in primo luogo le norme del regolamento della Camera dei deputati francese. Caratteristica del sistema è una discussione generale (3), alla quale segue immediatamente la discussione degli

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, Capo VI, articoli 36 a 40.

(2) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, articoli 14, 15, 16 e 17. Sui progetti di legge che tornano dal Senato è fatta un'unica discussione. Vige inoltre la disposizione per la quale se il Senato non dichiara entro trenta giorni dalla trasmissione del progetto approvato dalla Dieta di volerlo emendare o se entro altri trenta giorni non lo restituisca emendato, il Maresciallo della Dieta trasmette il testo approvato al Governo per la pubblicazione nel giornale delle leggi, informandone il Maresciallo del Senato (Regol. art. 24). Disposizione simile ha il regolamento cecoslovacco (§ 76).

(3) La discussione in seduta pubblica non può avvenire, per espressa disposizione regolamentare, se non dopo sei giorni dalla presentazione e distribuzione della relazione della Commissione o dopo dieci giorni se trattasi di bilanci. È anche preveduto il caso che la Commissione la quale ha in esame il disegno di legge, richieda il parere di altra Commissione: in tal caso se questa non siasi pronunciata entro dieci giorni dalla richiesta, il disegno di legge può esser iscritto senz'altro all'ordine del giorno e il parere può essere dato anche oralmente (Regol. Camera dei deputati francese, art. 95).

articoli, qualora il passaggio a tale discussione sia dalla Camera deliberato, perchè, in caso contrario, il progetto è senz'altro respinto. Si procede infine alla votazione del complesso della legge, previa approvazione dei singoli articoli. Naturalmente la discussione in seduta pubblica ha il suo inizio soltanto dopo che sia stato compiuto, con la presentazione della relazione, l'esame preliminare del progetto da parte della Commissione permanente. Poichè ogni deputato ha diritto di presentare emendamenti, articoli aggiuntivi e controprogetti in tutti gli stadi di esame del progetto, è al riguardo stabilita una particolare procedura che non ha perfetto riscontro, soprattutto in pratica, nel regolamento della Camera italiana. Gli emendamenti debbono essere redatti per iscritto e sommariamente motivati e quindi presentati al Presidente, che li trasmette alla Commissione permanente. Questa, se non ha ancora presentato la relazione, li pubblica, insieme con l'esposizione dei motivi, in allegato ad essa ed espone l'esame fattone e le decisioni al riguardo prese; se invece ha già presentato la relazione, ma la discussione in seduta dell'Assemblea non sia stata ancora iniziata, deve farne oggetto di una relazione supplementare. Gli emendamenti e articoli aggiuntivi presentati durante la discussione sono trasmessi alla Commissione soltanto su richiesta di un Ministro, oppure del Presidente o del relatore della Commissione: per la deliberazione della Camera occorre però, in ogni caso, che al momento della discussione siano appoggiati. Se poi trattisi di emendamenti che abbiano portata finanziaria sono stralciati, considerati come proposte autonome e, su domanda, trasmessi alla Commissione, alla quale vanno di diritto, senza che possa sorgere contestazione, se la Commissione di finanza ne confermi senz'altro la portata finanziaria (1).

(1) Ad evitare che lo stralcio della proposta o dell'emendamento costituisca un mezzo di reiezione, è stato di recente disposto con una aggiunta al regolamento (art. 96-bis) che qualora non sia dalla Commissione riferito su di essi entro quattro mesi, il proponente ha diritto di domandarne la iscrizione immediata all'ordine del giorno. Però, qualora la portata finanziaria della proposta implichi aumento di spese o riduzione di entrate per lo Stato, le Provincie o i Comuni, la domanda deve essere firmata da cinquanta deputati, la cui presenza è verificata con appello nominale. In ogni caso poi nessuna proposta o emendamento stralcio può essere iscritto all'ordine

Il disegno di legge, prima della votazione complessiva, può essere ancora trasmesso alla Commissione perchè ne faccia la revisione e il coordinamento: basta a tale scopo la richiesta di un deputato. Qualora sia la Commissione a richiederlo, il rinvio ha luogo di diritto. Del testo riveduto è poi data lettura alla Camera e una discussione è possibile, ma esclusivamente sulla redazione. Il disegno di legge è quindi votato nel suo complesso (1).

A complemento del sistema di discussione vigente in Francia, riteniamo interessante soffermarci su tre istituti particolari: la ratifica dei trattati internazionali, la discussione immediata e la promulgazione d'urgenza.

Sui disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali non è ammessa la presentazione di emendamenti e non si procede al voto sugli articoli del trattato. L'eventuale opposizione a qualche clausola può manifestarsi soltanto sotto forma di domanda di rinvio alla Commissione, rinvio che s'intende deliberato se la Camera, previa discussione della domanda, la prende in considerazione. La Commissione fa una relazione complessiva sulle diverse clausole contestate concludendo per l'approvazione, per il rigetto, o per il differimento del disegno

del giorno, salva domanda del Governo, se importando spese permanenti o riduzione di entrate non contenga disposizioni atte ad assicurare i mezzi per fronteggiarle. E se la Commissione di finanza, anche oralmente, dichiara che tale condizione non è adempiuta, nessuna contestazione è ammessa.

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, Capo X. «Discussione dei progetti e delle proposte di legge. Emendamenti». Articoli 82 a 90. Norme particolari vigono per la discussione delle leggi di bilancio, di finanza, d'imposte dirette e di apertura di crediti. Nessun emendamento può essere presentato a queste leggi, che tenda ad aumentare le spese o a ridurre le entrate, dopo i dieci giorni successivi alla presentazione della relazione. Inoltre non può esser presentata, sotto forma di emendamento a dette leggi, nessuna proposta per aumento di stipendi, indennità o pensione o per creazione di servizi; nessun articolo aggiuntivo può essere proposto e nessuna disposizione può essere introdotta che non riguardi direttamente le entrate o le spese. Sui capitoli dei bilanci per i quali non siano proposte modificazioni la discussione è sommaria: ogni oratore può parlare una sola volta e non più di un quarto d'ora, salvo il diritto di replica non eccedente i quindici minuti per i Ministri o i Relatori (Regol. Capo XII. «Esame del bilancio», art. 100 a 103).

di legge: la Camera, qualora approvi il differimento, lo motiva con la necessità che il Governo riesamini determinate clausole (1).

Il procedimento di discussione immediata di disegni o proposte di legge presenta le caratteristiche seguenti. Quando il Governo o l'autore di una proposta di legge ne facciano richiesta, la Commissione, se aderisce, può presentare la sua relazione sul merito immediatamente dopo la presentazione e la lettura del disegno di legge e la Camera ha facoltà di deliberarne la discussione immediata, oppure di iscriverlo come primo argomento all'ordine del giorno della seduta successiva, previa pubblicazione della relazione in fine del resoconto stenografico. Se invece la Commissione non aderisce alla richiesta di discussione immediata, deve, entro il termine massimo di cinque giorni, presentare una relazione sommaria che concluda per il differimento della discussione e la Camera, trascorsi altri cinque giorni, può deliberarne la discussione immediata, su domanda sottoscritta da cinquanta deputati, dei quali è accertata la presenza. Nel dibattito sulla domanda di discussione immediata hanno diritto di intervenire il proponente per non più di dieci minuti, il relatore o il Presidente della Commissione e un membro del Governo. Essa può aver luogo soltanto in fine di seduta e, se la discussione immediata sia deliberata, questa avviene nella seduta stessa o in principio della seduta successiva (2).

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, art. 93. Il regolamento della Camera italiana non contiene nessuna disposizione particolare circa la procedura di discussione dei trattati. Di regola il disegno di legge di ratifica dei trattati che, per l'articolo 5 dello Statuto, debbono riportare l'approvazione del Parlamento si compone di un solo articolo e il testo del trattato è unito al disegno di legge in allegato. Quindi le singole clausole non sono poste in votazione e non sono nemmeno discusse, salvo nel caso che siano presentati emendamenti, i quali tuttavia debbono essere proposti sull'articolo del disegno di legge. Per i precedenti si consulti MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.* pag. 279.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, art. 96. Per facilitare il rapido esaurimento di disegni di legge che si presume non importino discussione, è anche ammessa, allorchè ne sia stata presentata la relazione, la iscrizione all'ordine del giorno come primo argomento di una seduta qualsiasi sotto riserva che non vi sia discussione. Però su domanda scritta motivata di almeno trenta deputati, il disegno di legge è tolto dall'ordine

Particolare rilievo merita infine l'istituto della promulgazione d'urgenza. Ogni deputato, allorchè una legge sia votata, può richiedere tale promulgazione con l'emissione di un voto, il cui effetto è quello di far obbligo al Presidente della Repubblica di provvedere alla promulgazione entro tre giorni dalla trasmissione al Governo della legge definitivamente approvata, anzichè entro il termine di un mese preveduto come regola dall'articolo 1° della legge costituzionale del 16 luglio 1875. Il Presidente, in seguito alla richiesta, deve consultare la Camera, e allorchè il voto sia emesso anche da una sola delle due Camere, il Presidente della Repubblica è obbligato ad adempierlo (1).

Il sistema belga non differisce nella sostanza da quello francese, ma ha minori modalità. Si impernia anch'esso su una discussione generale di principio sul complesso del progetto e sulla discussione particolare degli articoli: offre però la possibilità di una discussione intermedia, qualora la Camera la ordini, sul complesso delle singole parti del progetto stesso (2). Gli emendamenti sono presentati per iscritto alla Presidenza da ogni singolo deputato, il quale ha altresì diritto di svolgerli; ma la Camera non può su di essi deliberare se non siano appoggiati da cinque deputati. È ammessa la possibilità del rinvio di emendamenti alle Sezioni o alla Commissione e in questo caso la Camera può sospendere la deliberazione. Disposizione particolare della Camera belga è l'obbligo di rinviare la votazione nel complesso di un disegno di legge, allorchè sia stato emendato, ad una seduta di

del giorno. Con particolari modalità è resa possibile l'opposizione alla soppressione della discussione, anche se sia sollevata in seduta all'atto della votazione dei singoli articoli (Cfr. Regol. art. 97, 98 e 99).

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, art. 91.

(2) Per il progetto di legge sul bilancio generale dello Stato vige anche nel Belgio una particolare procedura, che non si applica però quando i bilanci costituiscono dei progetti di legge distinti. Come già si è rilevato nel Capo IV, il bilancio generale è inviato per l'esame preliminare tanto alle Sezioni quanto alla Commissione, alla quale sono poi aggregati i relatori delle Sezioni. Quando il progetto è portato alla discussione della Camera viene discussa e posta ai voti ciascuna tabella; successivamente è posta ai voti la parte del testo del disegno di legge corrispondente alla tabella; infine, prima di procedere alla votazione nominale sul complesso del progetto, avviene, occorrendo, un voto di revisione su quelle proposte che presentino discordanze con altri voti definitivi parziali (Regol. art. 57 e 58).

versa da quella in cui sia stata esaurita la discussione degli articoli (1). Anche in Svizzera la discussione è unica: generale e sugli articoli. Prima dell'apertura della discussione generale parlano il relatore della Commissione e anche i suoi membri se abbiano proposte da presentare; la discussione è poi aperta e vi partecipano i deputati senza limitazione, finchè essa non sia chiusa, il che avviene quando nessuno domandi più di parlare o i due terzi dei deputati presenti chiedano la chiusura e questa sia deliberata. È inoltre stabilito che, quando tutte le proposte stampate e distribuite siano state svolte, i gruppi abbiano tutti avuto occasione di esporre le loro opinioni e tre oratori abbiano parlato, il Presidente deve consultare il Consiglio sulla chiusura della discussione e, se la chiusura è respinta, egli ha facoltà di riproporla, appena gli sembri possibile. Si passa quindi alla discussione dei singoli articoli o capitoli e ciascun deputato ha il diritto di proporre per iscritto modificazioni, aggiunte o soppressioni, che debbono essere trasmesse alla Commissione, a sua domanda. Norma particolare delle Assemblee svizzere è la possibilità di ritornare, chiusa la discussione, su certi articoli o capitoli determinati, su proposta di ogni deputato sulla quale decide il Consiglio, sentito eventualmente un oratore contrario. Terminata la discussione, il disegno di legge è votato nel suo complesso; ma soltanto dopo che siano eliminate le eventuali differenze col Consiglio degli Stati e la redazione sia definitiva, si procede alla votazione finale (2).

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio, articoli 50 a 56. Rileviamo che nel Belgio vi sono due lingue ufficiali, il francese e il fiammingo e quindi alcune disposizioni regolamentari risentono della necessità di provvedere alla redazione degli atti nelle due lingue. Così tutti gli emendamenti presentati prima della discussione sono stampati nelle due lingue, quelli presentati durante la discussione possono essere messi ai voti su di un unico testo, ma prima della votazione della legge l'Ufficio di Presidenza fa procedere alla loro traduzione.

(2) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero, Capo VI. art. 58 e 76. Le stesse norme vigono nel Consiglio degli Stati. Cfr. art. 49, 50, 55 a 60. Il regolamento del Consiglio degli Stati ha una norma specifica che riguarda entrambe le Assemblee e dà ragione del voto finale. Stabilisce infatti l'articolo 61 che, terminate le deliberazioni nei due Consigli, le leggi e i decreti di carattere obbligatorio debbono essere riveduti da una Commissione di redazione, la quale ha l'incarico di stabilire definitivamente i testi tedesco e francese, nei riguardi soprattutto della loro esatta concordanza e

11. — Alcune Assemblee hanno un metodo di discussione che non rientra esattamente o non rientra affatto nei due sistemi classici delle tre letture o della discussione unica divisa in generale e per articoli. Così, ad esempio, il regolamento della Camera dei deputati greca stabilisce due discussioni: una prima, generale e per articoli, dopo che sia stata presentata la relazione della Commissione o sia trascorso il termine ad esse assegnato; una seconda, che può avvenire al più presto dopo due giorni, per articoli e complessiva. Emendamenti — e di quelli simili è ammessa la fusione col consenso dei proponenti — possono essere presentati per iscritto alla Presidenza prima della discussione o anche nel corso di essa: se siano presentati prima, sono stampati e distribuiti; se siano presentati nel corso della discussione, il Presidente si rimette al giudizio della Camera sulla opportunità che siano discussi subito o che si proceda alla stampa e alla distribuzione. Esaurita la discussione per articoli, il Presidente coordina col progetto gli emendamenti approvati e il testo così coordinato è stampato e distribuito prima del giorno della nuova discussione, salvo che la Camera deliberi di passarvi senz'altro. Avvenuta la seconda discussione per articoli, il progetto, qualora sia stato ancora emendato, è di nuovo stampato e distribuito, e dopo la sua lettura nessuna ulteriore proposta di modificazione, salvo per correzioni di forma o di errori materiali, può essere fatta (1).

In Cecoslovacchia vige il sistema di due letture per la discussione dei disegni di legge e dei trattati internazionali. Quando si tratti di questioni di molta importanza o con ampie relazioni, il Presidente può dividere la prima lettura in due parti: una generale e l'altra particolare. La chiusura della discussione può essere dalla Camera deliberata, su proposta di ogni deputato, quando almeno quattro oratori abbiano par-

di apportare le correzioni di pura forma necessarie per metterli in armonia con le leggi in vigore. Il testo rettificato ritorna ai due Consigli ed è su di esso che si procede, dopo approvazione, alla votazione finale. Sono ammesse al riguardo le dichiarazioni di voto (art. 62).

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati greca, art. 60 a 66. Anche in Grecia vige per la discussione del bilancio dello Stato una norma speciale: esso è discusso e votato una sola volta per capitoli e per articoli raggruppati in quattro sezioni. Anche il conto consuntivo è discusso una sola volta e votato per alzata e seduta (Regol. art. 68 e 69).

lato e fino alla chiusura possono essere presentati emendamenti o aggiunte, che però non sono posti ai voti se non portino le firme, oltre che del proponente, di venti deputati. Inoltre, se la chiusura della discussione sia stata deliberata sulle varie proposte, non può parlare che un oratore a favore e un oratore contro, da designarsi d'accordo o, in mancanza, con estrazione a sorte. Il relatore ha però diritto di intervenire per ultimo nel dibattito, e anche il rappresentante del Governo, ma se questi intervenga dopo la chiusura, la discussione s'intende di nuovo riaperta. Chiusa la discussione generale, la Camera delibera se debba passarsi alla discussione particolare; in caso negativo il progetto è senz'altro respinto, mentre, se il passaggio è approvato, il Presidente stabilisce su quali parti del progetto, unite o separate, tale discussione debba avvenire. Si applicano ad essa le stesse norme della discussione generale, anche per quanto riguarda la presentazione di emendamenti o di aggiunte. Esaurita così la prima lettura, si passa alla seconda, che consiste nell'approvazione del progetto nel suo complesso e non può avvenire se non siano trascorse almeno ventiquattro ore: in essa non ha luogo discussione e possono essere fatte soltanto proposte di sospensione dell'approvazione, di rinvio alla Commissione o di correzioni di pura forma e di errori materiali. Si passa infine alla votazione del disegno di legge (1).

Il regolamento della Camera cecoslovacca contempla anche una procedura abbreviata di discussione e ne disciplina minutamente le modalità. Deliberata l'urgenza del disegno di legge su proposta del Governo, del Presidente o di due quinti dei deputati, il progetto è inviato il giorno stesso alla Commissione con la prefissione di un termine improrogabile per riferire. Scaduto il termine, anche se la relazione non sia stata presentata, la discussione è iscritta all'ordine del giorno e, su proposta del Presidente, la Camera delibera se debba aver luogo in prima lettura la discussione generale, su quali parti verterà la discussione particolare e in quale termine dovrà essere esaurita, fissando anche la durata dei discorsi di ciascun oratore. Giunto il termine fissato (la stessa norma vige per la discussione in Commissione), si passa senz'altro alla votazione, anche se stia parlando un oratore, il quale ancora non abbia ulti-

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca §§, 42, 43, 47, 48, 53, 54. Cfr. altresì retro pag. 180 nota 2.

mato il suo discorso e subito dopo, senza attendere il termine minimo normale di ventiquattro ore, può esser fatta la seconda lettura (1).

I regolamenti delle due Camere del Riksdag non contengono norme relative al sistema di discussione dei disegni di legge. La discussione non assurge a grande importanza nell'Assemblea plenaria, dato il sistema del lavoro legislativo che trova la massima estrinsecazione nelle Commissioni (2), e quindi non è disciplinata da norme particolari. Nel regolamento della seconda Camera del Riksdag, trovasi soltanto la disposizione che se un deputato desidera proporre una modificazione alla relazione di una Commissione e vuole che la sua proposta sia messa ai voti, deve redigerla per iscritto senza esporne i motivi e consegnarla alla Segreteria in tempo utile perchè possa essere stampata e distribuita prima della discussione (3).

Infine il regolamento della Camera dei deputati argentina, pur non differendo apparentemente nel metodo di discussione dal nostro sistema, presenta però caratteri particolari, che meritano di essere singolarmente rilevati. Anzitutto nessun argomento può essere discusso senza relazione della Commissione, salva contraria deliberazione della Camera con i due terzi dei votanti, la quale tuttavia non può mai essere adottata allorchè si tratti di progetti implicanti spese. Due discussioni sono fatte: una generale sul complesso del progetto, una particolare su ogni singolo articolo. In sede di discussione generale non è permesso parlare più di una volta: tuttavia la Camera, previa mozione d'ordine, può dichiarare libera la discussione e in tal caso nessuna limitazione è posta: il deputato può parlare quante volte lo desidera. Sono ammessi emendamenti sostitutivi dell'intera proposta, ma sono presi in considerazione soltanto nella

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca, § 55. Se la discussione abbreviata sia stata decisa per il bilancio preventivo dello Stato il termine fissato alla Commissione per riferire non può essere minore di tre settimane e per la discussione in seduta pubblica debbono essere fissati non meno di quattordici giorni con sei sedute di sei ore ciascuna al minimo (Regol. § 55, comma 9).

(2) Giova tener presente che in Svezia le Commissioni parlamentari permanenti (costituzionale; del bilancio; delle imposte; delle banche; di legislazione e dell'agricoltura) sono tutte Commissioni miste delle due Camere che eleggono ciascuna la metà dei membri.

(3) Cfr. Regolamento della seconda Camera del Riksdag, articolo 20.

ipotesi che la proposta della Commissione o eventualmente quella della minoranza sia respinta o ritirata; soltanto allora la Camera delibera se le proposte sostitutive per ordine di presentazione debbano essere discusse subito e, in caso contrario, sono trasmesse alla Commissione (1). Esaurita la discussione e deliberata l'approvazione della proposta nel suo insieme, si passa alla discussione dei singoli articoli, nella quale ogni deputato può parlare tutte le volte che crede, e può presentare per iscritto, su ciascun articolo, emendamenti aggiuntivi, modificativi o soppressivi: se la Commissione li accetta sono senz'altro approvati, in caso contrario, la Camera delibera se debba passare alla loro discussione (2).

B) SENATO DEL REGNO.

12. — Il sistema di discussione dei disegni di legge e delle mozioni, vigente al Senato, è nel suo complesso identico a quello della Camera dei deputati; discussione generale anche con ordini del giorno e discussione degli articoli (Regol. art. 64).

Ci limitiamo quindi a rilevare le differenze dipendenti dalla diversa fisionomia dell'Assemblea. La discussione generale si svolge nell'ordine delle domande di chi chieda di parlare, ciò che equivale in pratica alle iscrizioni; è chiusa quando nessuno più ne faccia richiesta o il Senato lo deliberi su domanda di otto senatori, contro la quale può essere accordata la facoltà di parlare a un solo senatore (Regol. art. 41 e 47). Ordini del giorno possono essere presentati per iscritto al Presidente da ogni senatore; l'autore può sempre svolgerli, ma essi formano oggetto di discussione soltanto nella ipotesi che siano appoggiati da altri quattro senatori. E il Senato, se non creda di deliberare immediatamente, può trasmetterli all'esame degli Uffici o di una Commissione e fissare il giorno della relazione deliberando al riguardo senza discussione, per alzata e seduta (Regol. art. 44). Anche il regolamento del Senato prevede la

(1) Il regolamento della Camera dei deputati argentina prevede anche la convocazione della Camera in Comitato per l'esame di quelle proposte che creda di discutere in questa forma, con o senza relazione di Commissione. Se la proposta sia stata prima esaminata in Comitato, non si procede a discussione generale in seduta ordinaria e si passa subito alla votazione (Regol. art. 108 e 125).

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati argentina, Capi XIII, XIV e XV, articoli 111 a 131.

possibilità della sospensione della discussione per richiami al regolamento o di priorità o per l'ordine del giorno e contempla due distinte questioni: la *preliminare*, cioè se sopra un argomento siavi luogo o meno di deliberare, col medesimo effetto di quella che il regolamento della Camera definisce questione pregiudiziale; la *sospensiva*, cioè se debba sospendersi la deliberazione e quindi implicitamente ogni discussione. Entrambe le questioni hanno infatti la precedenza sulla questione principale e tra gli ordini del giorno ha la priorità il semplice su quelli motivati (Regol. art. 43 e 44) (1). Esaurita la discussione generale, si passa, senza che occorra specifica deliberazione, alla discussione particolare, nella quale è esaminato il tenore di ciascun articolo e degli emendamenti che vi si riferiscono. Il diritto di proporre emendamenti, aggiunte o soppressioni spetta a ciascun senatore in qualunque momento della discussione: essi debbono essere scritti e sottoscritti e presentati alla Presidenza; possono essere svolti, ma sono messi in votazione nella sola ipotesi di appoggio di almeno altri quattro senatori e se implicino aumento di spese o diminuzione di entrate sono di diritto trasmessi alla Commissione di finanza, alla quale può anche essere assegnato un termine per riferire. Anche sugli emendamenti, prima che siano svolti, può essere proposta la questione preliminare (Regol. art. 44, 64, 65, 66).

Merita rilievo una particolare norma che non ha riscontro nel regolamento della Camera dei deputati: quella che nel caso di reiezione di un articolo costituente il principio essenziale del disegno di legge, si procede ugualmente alla discussione e deliberazione sugli articoli successivi e poi al voto definitivo a scrutinio segreto, salvo che il Ministro non esprima l'intenzione di ritirarlo o il Senato approvi con voto per alzata e seduta la proposta di un senatore di sospendere ogni ulteriore deliberazione (Regol. art. 50).

(1) Il regolamento del Senato non contiene alcuna norma circa lo svolgimento di ordini del giorno dopo la chiusura della discussione generale. In pratica sono svolti durante la discussione generale. Dopo la chiusura, ma prima del passaggio alla discussione degli articoli, si delibera su di essi, sentito il Ministro competente. Inoltre, a differenza del regolamento della Camera, quello del Senato non prevede l'ipotesi di dichiarazioni di voto, dopo la chiusura della discussione generale: ammette soltanto che i senatori i quali intendano astenersi dal voto ne dichiarino brevemente i motivi (Regol. art. 52).

Infine anche il regolamento del Senato prevede l'istituto del coordinamento stabilendo che un disegno di legge, quando sia stato emendato, può essere rinviato all'Ufficio centrale o alla Commissione perchè provvedano a coordinare col testo le modificazioni approvate. In tal caso, prima della votazione, deve procedersi ad una nuova lettura del testo definitivo e la lettura non può dar luogo a discussione, salvo sulle modificazioni e correzioni introdotte col coordinamento (Regol. art. 67).

La discussione abbreviata degli articoli, che il regolamento della Camera, come abbiamo veduto, disciplina con particolari modalità, non è invece preveduta dal regolamento del Senato, che contempla soltanto il caso della dichiarazione di urgenza per la discussione dei disegni di legge, da deliberarsi per alzata e seduta su proposta del Governo o di un senatore, salvo che non si tratti di bilancio o di scadenza di termini. L'effetto è la trasmissione immediata del disegno di legge agli Uffici o ad una Commissione speciale e la possibilità di abbreviazione del termine di ventiquattro ore dalla distribuzione della relazione per l'inizio della discussione o anche di annullamento dell'intero termine, in quanto può essere ordinato che la relazione sia letta in seduta pubblica procedendo immediatamente la discussione (Regol. art. 63 e 17).

13. — Se in linea generale può affermarsi che non si riscontrano differenze rilevanti tra il metodo di discussione che vige nelle Camere alte straniere in confronto delle rispettive Camere dei deputati, tuttavia non mancano nelle modalità di alcuni regolamenti caratteri differenziali di tale natura da rendere interessante una particolare esposizione, sia pure sintetica. Ne offrono un esempio i regolamenti della Camera dei Lords e del Senato francese.

Le norme permanenti della Camera dei Lords prevedono come quelle dei Comuni tre letture dei disegni di legge con facoltà per i Lords di parlare non più di due volte per ciascuna delle due letture; stabiliscono che i disegni di legge non sono di regola contrastati alla prima lettura e sono senz'altro rinviati, su proposta, alla seconda lettura. La prima e la seconda lettura non possono aver luogo nello stesso giorno e in generale vige la norma che il lavoro sia alla Camera, sia in Comitato generale, sia nelle Commissioni non debba essere esaurito in un solo giorno o nel giorno stesso della presentazione delle relazioni, per dar modo a tutti i membri di aver precisa contezza dell'oggetto in discussione. Per la stessa ragione nessun progetto è ammesso alla

terza lettura il giorno stesso in cui venga presentata la relazione del Comitato. E per ottenere che tali norme siano in qualunque circostanza osservate, è affermato anche il principio che il Presidente ha il dovere di non porre mai una questione che ad esse suoni deroga (1).

Il regolamento del Senato francese prevede espressamente una duplice discussione con un intervallo tra l'una e l'altra non minore di cinque giorni. La prima discussione verte sul disegno di legge nel suo complesso e poi sui singoli articoli e sugli emendamenti che vi si riferiscono, e al termine di essa il Senato delibera se debbasi o meno passare alla seconda discussione, nella quale si procede alla deliberazione sui singoli articoli e relativi emendamenti. Questi ultimi possono essere presentati in entrambe le discussioni; sono posti ai voti dopo lo svolgimento soltanto se siano appoggiati e se già sia avvenuta la chiusura della prima discussione debbono essere comunicati alla Commissione. Se siano presentati nel corso della seconda discussione sono succintamente motivati alla tribuna e poi il Senato, udito il relatore, delibera sulla loro presa in considerazione e in caso affermativo li rinvia all'esame della Commissione. Il sistema della doppia discussione non vige per le leggi di bilanci e i progetti di portata finanziaria; una sola discussione basta per venire al voto e tale norma si applica anche in tutti i casi nei quali, qualunque sia la natura del progetto, il Senato ne deliberi la discussione d'urgenza (2).

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Lords, nn. XXXVII e XXXIX.

(2) Cfr. Regolamento del Senato francese articolo 65 a 71. Le particolari modalità della discussione d'urgenza, proprie del Senato perchè si discostano dalle norme del regolamento della Camera dei deputati relative alla discussione immediata, sono contenute nel Capo VIII, articolo 86 a 94.

CAPO VII.

LA VOTAZIONE

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) Premessa — 2°) Metodi e procedura di votazione: palesi e segreti; per alzata e seduta; per divisione nell'Aula; per appello nominale; per schede; a scrutinio segreto — 3°) La priorità dei vari metodi di votazione — 4°) Obbligatorietà di taluna delle forme di votazione — 5°) Dichiarazione di voto e astensione — 6°) Confronti con regolamenti di Assemblee straniere; il sistema inglese e degli Stati Uniti d'America — 7°) I metodi di votazione palese delle Camere dei deputati di Francia, Belgio, Germania, Austria, Svizzera, Svezia, Polonia, Cecoslovacchia, Grecia — 8°) I sistemi di votazione palese e segreta della Bulgaria e dell'Argentina.

B) Senato del Regno: 9°) Parallelo delle forme e delle modalità di votazione con quelle della Camera dei deputati — 10°) Confronti con i metodi di Assemblee straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — I metodi di votazione costituiscono una parte essenziale dei regolamenti di tutte le Assemblee parlamentari, data la finalità di espressione esatta del pensiero collettivo o singolo dei loro componenti. Li esporremo quindi con una certa ampiezza, anche nei confronti con le varie Assemblee straniere, ma soprattutto nei riguardi del Parlamento italiano, enumerando in primo luogo i vari metodi di votazione per poi considerarli dal punto di vista delle obbligatorietà dell'uno o dell'altro di essi, nelle diverse contingenze in cui il Parlamento è chiamato a deliberare.

2. — Il regolamento della Camera dei deputati italiana accoglie, come i regolamenti di moltissime Assemblee, la fondamentale distinzione dei metodi di votazione in palesi e segreti. Sono tra i primi la votazione per alzata e seduta, la nominale e quella per divisione; costituiscono gli altri la votazione per schede e quella a scrutinio segreto.

a) *La votazione per alzata e seduta* si estrinseca con l'atto materiale del deputato, che si alza in piedi dal posto ove è seduto, in segno di approvazione di una proposta, messa in tal modo ai voti dal Presidente. La disapprovazione si esprime invece col restar seduto. Questo voto può essere soggetto a riprova, cioè alla sua ripetizione nel modo inverso, con l'invito del Presidente, a coloro i quali non approvino la proposta messa in votazione, di alzarsi in piedi mentre rimangono seduti coloro i quali la proposta approvino. La riprova, anche detta controprova, non è però di diritto: occorre che sia richiesta, anche da un solo deputato, ma prima della proclamazione del risultato. Sul risultato della prova e riprova decidono il Presidente e i Segretari, i quali in pratica nei casi in cui la decisione non appaia a vista d'occhio, contano alcuni i deputati seduti, altri quelli in piedi. La votazione può anche essere ripetuta e se dopo la ripetizione rimane ancora dubbia, si procede alla votazione per divisione (Regol. art. 83). Il risultato è proclamato soltanto con la formula generale, contenuta nell'articolo 90, che la Camera approva o respinge, senza cioè l'indicazione dei voti, anche se alla numerazione i segretari abbiano di fatto proceduto nei casi di maggioranza non manifesta (1).

b) *La votazione per divisione*, si estrinseca col passaggio in una determinata parte dell'Aula, da indicarsi dal Presidente, dei deputati favorevoli alla proposta e col passaggio nella parte opposta dei deputati contrari. I segretari prendono nota dei votanti di ciascuna parte, e il Presidente proclama il risultato (Regol. art. 80). In sostanza, più che un metodo di votazione, la divisione è un'operazione alla quale si ricorre per verificare il risultato della votazione per alzata e seduta quando di questa sia incerto il risultato; trovandosi tutti i voti uguali

(1) È interessante ricordare dal punto di vista storico che sulla convenienza di annunciare alla Camera i voti espressi nelle votazioni per alzata e seduta fu lungamente discusso nella tornata del 30 novembre 1848 ma fu deciso che la numerazione dei voti in tale forma di votazione è un'operazione che la Camera affida senza riserve alla sua Presidenza. Non mancano tuttavia esempi di richiesta di indicazione dei voti, che il Presidente acconsentì di fare, pur notando che ciò usciva dalla consuetudine della Camera. (Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino*. Discussioni Vol. I, tornata 30 novembre 1848 e *Atti Parlamentari* tornate 4 agosto 1862, 1° giugno 1877 e 3 giugno 1878).

riuniti, la numerazione riesce più facile. Trattasi di un complemento della votazione per alzata e seduta e quindi non ne è annunciato il risultato numerico: giova però tener presente, che, se è in facoltà del Presidente di far procedere a tale forma di votazione quando la votazione ripetuta per alzata e seduta lasci ancora adito a dubbi sul risultato, essa può però essere richiesta anche dall'Assemblea quale mezzo normale di votazione di singole proposte, purchè la domanda sia fatta da dieci deputati (Regol. art. 77).

c) *La votazione per appello nominale* consiste nella chiama dei singoli deputati, i quali all'atto in cui si sentono chiamati debbono rispondere *sì*, oppure *no*, oppure *mi astengo*, per indicare che approvano, respingono, oppure si astengono dall'esprimere il loro convincimento nella questione sulla quale sono interrogati.

Quale sia, nei singoli casi, il significato del *sì* o del *no*, cioè se l'uno o l'altro monosillabo indichi approvazione o disapprovazione, è spiegato dal Presidente prima di aprire la votazione. Per la chiama non è seguito l'ordine alfabetico, ma si estrae a sorte il nome di un deputato: da questo nome comincia l'appello che continua fino all'ultimo nome dell'alfabeto e poi riprende dalla prima lettera fino al nome estratto. Per quanto il regolamento non lo dica, in pratica si procede sempre al controappello, cioè ad una seconda chiama, esaurita la prima, dei soli deputati i quali non abbiano risposto al primo appello. Delle risposte date i segretari prendono nota in un fascioletto contenente i nomi di tutti i deputati con a lato tre finche, una per il *sì*, l'altra per il *no*, e la terza per l'astensione; terminato l'appello e il controappello sono contati i rispettivi voti e il Presidente proclama il risultato della votazione indicando altresì il numero dei *sì*, dei *no* e degli *astenuti*, tra i quali ultimi sono considerati, per sottrarli nel computo del numero legale, anche i deputati, che pur presenti non rispondano (Regol. art. 81 e 89) e i firmatari della domanda di votazione nominale non presenti al momento della chiama (Regol. art. 5, 120 e 123).

d) *La votazione per schede*, riservata alle nomine di persone, materialmente si estrinseca con la deposizione in un cestello di una scheda nella quale il deputato che alla votazione partecipa ha in precedenza scritto il nome o i nomi in corrispondenza al numero delle persone da nominare. Dichiarata chiusa la votazione, nella quale si tiene conto del nome dei votanti, al fine di constatare il numero legale, dodici scruta-

tori, estratti a sorte, procedono senza indugio allo spoglio delle schede, e il Presidente annuncia poi in seduta il risultato proclamando eletti coloro i quali abbiano ottenuto il numero di voti richiesto (Regol. art. 5 e 6).

e) *La votazione a scrutinio segreto* si compie mediante due urne, una bianca e una nera e due palline, anch'esse una bianca e una nera. Il deputato che partecipa alla votazione introduce una pallina in ciascuna delle due urne; se vi introduce quella del corrispondente colore dell'urna (bianca nella bianca, nera nella nera), esprime il voto favorevole; se invece inverte il colore (nera nella bianca, bianca nella nera) esprime il voto contrario. L'espressione del voto rimane così segreta, mentre si tiene conto del numero e del nome dei votanti, e della espressione numerica dei voti favorevoli, dei voti contrari ed eventualmente degli astenuti: basta infatti contare il numero delle palline dello stesso colore e quelle di color inverso che si trovano in ciascuna delle due urne per avere esattamente con prova e riprova il risultato numerico dei voti favorevoli e di quelli contrari (Regol. art. 81) (1). Gli astenuti risultano in quanto il deputato che voglia astenersi ne fa dichiarazione alla Presidenza consegnando le palline ricevute per la votazione. Poichè anche nella votazione a scrutinio segreto, come in quella per appello nominale, è necessario, per la validità, l'accertamento del numero legale, i deputati che pur presenti alla seduta non si rechino a votare, sono agli effetti del numero, considerati come astenuti (Regol. art. 89).

3. — Tra i varî metodi di votazione il regolamento stabilisce una priorità di diritto, graduata a seconda del numero dei richiedenti; stabilisce inoltre una prevalenza nel concorso di domande regolari di forme diverse di votazione per lo stesso oggetto.

Regola generale è che — all'infuori del voto finale sulle proposte di legge, obbligatoriamente stabilito a scrutinio segreto senza possibilità di altre forme di votazione — il voto su tutti gli altri argomenti si da per alzata e seduta, quando non siano fatte richieste di forme

(1) Qualora si verificassero irregolarità e particolarmente se il numero dei voti risultasse superiore in qualche urna al numero dei votanti, il Presidente, apprezzate le circostanze, può annullare la votazione e disporre che sia subito rifatta (Regol. art. 85, ultimo comma).

diverse di votazione. Le quali richieste, da formularsi al momento in cui il Presidente, chiusa la discussione, dichiara che si passa ai voti, debbono essere fatte: per la divisione nell'Aula da dieci deputati; per l'appello nominale da quindici deputati; per lo scrutinio segreto da venti deputati (1). Può accadere che su di un determinato oggetto siano contemporaneamente presentate diverse domande di votazione per una o per due o per tutte e tre le forme suddette: in tal caso prevale su tutte le altre la domanda di votazione a scrutinio segreto, mentre quella di appello nominale prevale a sua volta sulla domanda di votazione per divisione nell'aula (Regol. art. 77).

4. — Il metodo di votazione per alzata e seduta, che, come si è detto, rappresenta la regola quando altre forme di votazione non siano richieste e quando non si tratti del voto finale dei disegni di legge, è obbligatorio in determinati casi nei quali è senz'altro esclusa la possibilità di richiedere altra forma di votazione. Si tratta in generale di materie in cui la discussione non è ammessa o è ammessa con limitazione di oratori. Sono i seguenti: *a*) l'approvazione del processo verbale, quando la votazione occorra (art. 23); *b*) la concessione di congedi nel caso di opposizione (art. 28); *c*) la proposta del Presidente di escludere dall'Aula per il resto della seduta o di infliggere la censura al deputato il quale nella seduta si sia fatto richiamare due volte all'ordine (art. 32); *d*) la proposta di dichiarare urgente un disegno o una proposta di legge quando non sorga opposizione (art. 45); *e*) il giudizio sulla interdizione della parola inflitta dal Presidente agli oratori richiamati invano due volte alla questione, quando essi resistano alla sua decisione (art. 60); *f*) la decisione sui richiami all'ordine del giorno, al regolamento, o per la priorità di votazioni (art. 63); *g*) il giudizio sul rifiuto del Presidente di accettare e far svolgere ordini del giorno, emendamenti, articoli aggiuntivi, interrogazioni orali e scritte, interpellanze e mozioni formulate con frasi sconvenienti, o relative a materie affatto estranee all'argomento in discussione, quando il deputato insista e

(1) La domanda può essere fatta per iscritto col numero di firme richieste; ma può anche essere fatta verbalmente con domanda al Presidente di verificare se la proposta sia appoggiata dal numero di deputati occorrente per ciascuna delle tre forme di votazione. In tal caso il Presidente, prima che si proceda alla votazione, interroga la Camera.

il Presidente ritenga opportuno di consultare la Camera (art. 73 e 93);
h) tutti i casi di appello dalle decisioni del Presidente (art. 78);
i) l'approvazione dei singoli articoli di disegni di legge quando su di essi siano state fatte proposte di emendamenti (art. 84).

Vi sono altri casi nei quali è invece obbligatoria, con esclusione di ogni altra forma di votazione e quindi di possibilità di richiesta, la votazione a scrutinio segreto. Sono i seguenti: *a*) il voto finale di disegni o proposte di legge (art. 77) (1); *b*) la richiesta di urgenza di disegni o proposte di legge quando su di essa sorga opposizione (art. 45); *c*) la proposta di discutere e di deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno: in tal caso per l'approvazione è richiesta la maggioranza dei tre quarti dei votanti (art. 53); *d*) la richiesta della procedura abbreviata nella discussione degli articoli (art. 68).

5. — Per completare l'esposizione delle norme relative alla votazione, rileviamo da ultimo due disposizioni particolari: quella che i richiami per la priorità di votazioni hanno nella discussione e nella votazione la precedenza sulla questione principale (art. 63), l'altra che, cominciata la votazione, non è più concessa la facoltà di parlare fino alla proclamazione del voto (art. 88). Ma, prima che cominci la votazione e sia chiusa la discussione generale, è ammesso che i deputati spieghino il loro voto con una succinta dichiarazione e così pure è ammessa l'astensione dalla votazione a scrutinio segreto su uno o più

(1) Il voto finale sui disegni di legge è dato immediatamente dopo la discussione e la votazione per alzata e seduta dei singoli articoli. Però ad evitare voti contraddittorii è stabilito che i disegni di legge composti di un solo articolo, del quale non sia chiesta la divisione nella votazione, sono senz'altro votati a scrutinio segreto (art. 84). Di regola non potrebbe esser posto in votazione più di un disegno di legge alla volta, ma per circostanze eccezionali il Presidente può far procedere contemporaneamente alla votazione di più disegni di legge. Il regolamento vigente lascia indeterminato il numero; il regolamento del 1900 stabiliva che la votazione contemporanea non potesse avvenire su più di tre disegni di legge. Nella 2ª tornata del 30 giugno 1914 sorse la questione se potesse votarsi contemporaneamente a scrutinio segreto su più emendamenti; ma la questione di massima rimase insoluta. Il regolamento vigente stabilisce che le proposte di emendamenti e di articoli aggiuntivi sono poste ai voti separatamente, ma non prevede il caso di votazione contemporanea a scrutinio segreto.

disegni di legge quando avvenga contemporaneamente la votazione di parecchi di essi, mediante una dichiarazione alla Presidenza (art. 66 e 86).

6. — La sostanziale differenza tra il nostro e i regolamenti di molte Assemblee straniere è la mancanza del voto segreto. Così si dica in primo luogo dei più antichi Parlamenti; l'inglese e l'americano. Nella Camera dei Comuni inglese la votazione avviene a viva voce: il Presidente pone la questione, i favorevoli gridano *sì*, i contrari *no*; dalla massa delle voci il Presidente giudica da qual parte stia la maggioranza ed esprime il suo giudizio. Se nessuno contesta la sua decisione, il risultato del voto diventa definitivo; se invece anche uno solo si oppone al giudizio del Presidente, si passa alla votazione per divisione, per la quale i favorevoli si collocano tutti da un lato, i contrari dall'altro. Siccome la divisione rappresenta il metodo, si può dire, normale di votazione, così esistono nell'Aula due corridoi, detti corridoi di divisione ai quali si accede da speciali porte: il Presidente, per prima cosa, quando si deve passare alla votazione ordina che tali corridoi siano sgombrati; trascorsi due minuti pone la questione e se la sua opinione sia ancora contestata, si insista cioè nella votazione, nomina gli scrutatori; soltanto dopo sei minuti, per dar tempo a chi non si trova nell'Aula di recarsi a votare, il Presidente ordina che le porte di accesso ai corridoi di divisione siano chiuse a chiave. Precedentemente al 1906 i deputati i quali non avevano sentito porre la questione, non avevano diritto di partecipare alla votazione; ma con una disposizione del 12 dicembre 1906 fu stabilito il diritto per ogni deputato di prendere parte al voto anche se non avesse sentito porre la questione; così pure fu stabilita la massima che nessun membro della Camera è obbligato a votare. In tempi ancor più recenti, il 19 febbraio 1919, allo scopo di evitare tentativi ostruzionistici, è stata introdotta la regola che il Presidente, trascorsi due minuti, quando ritenga che la votazione per divisione sia richiesta senza necessità, può invitare i membri che appoggino e quelli che contestino la sua decisione ad alzarsi in piedi e a suo giudizio può proclamare il risultato della votazione sulla questione oppure far procedere alla votazione per divisione (1). Per quanto nelle norme per-

(1) Cfr. Norme permanenti dei Comuni, nn. XXVIII, XXIX e XXX.

manenti nulla sia disposto, pure per prassi antica e costante, è indicato il risultato numerico del voto. A tale scopo i due scrutatori nell'uno e nell'altro dei corridoi divisionali prendono nota dei votanti a mano a mano che entrano nei corridoi rispettivi.

Nella Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America vige il sistema di votazione alla voce, cioè prima rispondono *sì* i favorevoli e poi *no* i contrari. Se il Presidente stesso dubiti del risultato o qualche membro contesti la sua decisione presa in base alla risonanza maggiore dei *sì* o dei *no* e chiedi la divisione vi si procede nel modo seguente: prima si alzano dai seggi i favorevoli, poi i contrari; se rimane ancora dubbio o sia chiesta la numerazione dei voti, il computo è fatto da due scrutatori nominati dal Presidente, che si collocano nel passaggio centrale e fanno sfilare i deputati dinanzi a loro. È infine ammesso il sistema della votazione nominale con annotazione dei nomi e delle risposte nel verbale, purchè la richiesta sia appoggiata da un quinto dei deputati presenti: la chiama è fatta dal Clerk per ordine alfabetico. Vige altresì il sistema della votazione per schede nel caso di nomine di persone (1).

7. — Non soltanto nel Regolamento del Parlamento inglese e in quello degli Stati Uniti del Nord America che lo ha pedissequamente imitato, ma anche in molte altre Assemblee meno antiche la votazione a scrutinio segreto è sconosciuta, salvo quanto si tratti di nomine di persone. Così si dica in primo luogo delle Camere di Francia, del Belgio, della Germania, dell'Austria e della Svizzera, della Svezia e della Grecia e anche di più moderne Assemblee, quali la polacca e la cecoslovacca.

La Camera dei deputati francese vota sugli oggetti sottoposti alle sue deliberazioni per alzata di mano, per alzata e seduta o per scrutinio pubblico. La regola è la votazione per alzata di mano che avviene di diritto su tutte le questioni, salvo che si tratti di votazione di progetti di legge di istituzione o modificazione di imposte o tasse pubbliche, che deve avvenire di diritto a scrutinio pubblico, o salvo il caso di richiesta di votazione a scrutinio pubblico da farsi per iscritto con la firma di almeno venti deputati od oralmente anche da un solo deputato dopo una prova per alzata di mano con esito dubbio. La vota-

(1) Cfr. Regole della Camera dei Rappresentanti I n. 5; XV n. 1 e XXXIX.

zione per scrutinio pubblico si esplica con la procedura seguente: ciascun deputato depone nell'urna che gli viene presentata una scheda di votazione intestata al suo nome, bianca se vota a favore, bleu se vota contro. Allo spoglio procedono i Segretari e il Presidente proclama il risultato. Lo scrutinio pubblico può anche avvenire alla tribuna mediante consegna della scheda, da parte di ciascun deputato, ad uno dei Segretari, il quale la deposita in un'urna automatica situata sulla tribuna e registrante i voti ricevuti per mezzo di un numeratore meccanico. Deve essere però domandato da cinquanta deputati, presenti nell'Aula. La votazione a scrutinio segreto è esclusivamente riservata per la nomina di persone, ed avviene nel modo seguente: un'urna automatica, che registra i voti ricevuti a mezzo di un numeratore meccanico, è collocata in uno dei saloni vicino all'Aula sotto la sorveglianza di un Segretario assistito da due scrutatori. Durante la seduta, nell'intervallo tra l'ora indicata di apertura e di chiusura della votazione, ogni deputato depone nell'urna la sua scheda. Lo spoglio è poi fatto nelle forme ordinarie (1).

Nel Belgio, il regolamento della Camera dei rappresentanti pone come regola la votazione per alzata e seduta, con prova e controprova, salvo che dodici membri chiedano la votazione nominale e a voce alta ed eccettuato il voto finale delle leggi, che ha sempre luogo per appello nominale e si inizia dal nome estratto a sorte dopo la chiama di coloro che l'abbiano chiesto. Tutti i deputati hanno l'obbligo di partecipare alla votazione e coloro i quali, pur presenti, si astengono dal voto, sono invitati dal Presidente dopo l'appello nominale a far conoscere i motivi per i quali non partecipano alla votazione (2).

Il regolamento del Reichstag germanico ha anch'esso come regola il voto per alzata e seduta, che rappresenta il modo obbligatorio di votazione finale dei disegni di legge, qualora sia richiesto anche da un solo deputato. Se il risultato è incerto, si procede alla controprova e se dopo di essa non vi sia ancora l'accordo, è fatta la numerazione dei voti con la procedura seguente: i deputati, su invito del Presidente, ab-

(1) Cfr. Regolamento della Camera francese, Capo IX articoli 68 a 81. È attualmente in esperimento un sistema di votazione meccanico detto « Langloisvoté ».

(2) Cfr. Regolamento della Camera belga, articoli 28 e 30.

bandonano l'Aula e le porte sono chiuse all'infuori di tre: una a destra, una a sinistra e una di fronte al banco della Presidenza. A ciascuna di queste porte si pone un Segretario: i deputati favorevoli alla proposta in votazione entrano dalla porta di destra, i contrari da quella di sinistra, gli astenuti entrano dalla porta di fronte al banco della Presidenza. I Segretari li numerano ad alta voce, a mano a mano che entrano. Chiusa la votazione, il Presidente e i Segretari esprimono il loro voto pubblicamente; viene quindi annunciato il risultato. Vigè al Reichstag anche il sistema della votazione nominale, che può essere deliberata fin dall'apertura della votazione, se la chiedano cinquanta deputati presenti. Trattasi però di votazione con schede contenenti il nome del votante e l'indicazione *sì* o *no*. La votazione nominale non è ammessa su determinate materie implicanti per lo più questioni di ordine. Inoltre esiste, per ogni votazione non nominale, una speciale norma secondo la quale ciascun deputato ha diritto di consegnare per iscritto alla Presidenza una dichiarazione brevemente motivata del suo voto discordante dalla decisione di maggioranza e di richiedere che sia inserita nel resoconto stenografico senza che se ne dia lettura al Reichstag (1).

Nel Consiglio Nazionale austriaco la votazione ha luogo ordinariamente per alzata e seduta; però il Presidente, a suo giudizio se il risultato gli sembri dubbio, può ordinare la votazione nominale, che inoltre deve esser sempre fatta quando la chiedano almeno venticinque membri del Consiglio e quando si tratti di nomine del Governo della Confederazione, di singoli membri del Governo federale o dei Segretari di Stato (2). La votazione nominale è fatta con schede di due colori diversi con l'indicazione del *sì* o del *no* e col nome del deputato partecipante alla votazione; indetta dal Presidente la votazione, i deputati debbono prendere i loro posti e consegnare la scheda a funzionari della Segreteria designati dal Presidente, i quali si recano a raccoglierle e procedono poi al computo dei voti. Il Presidente annunzia alla Camera

(1) Cfr. Regolamento del Reichstag germanico, § 103 a 107.

(2) Ricordiamo che, secondo gli articoli 70 e 78 della costituzione austriaca, il Consiglio Nazionale elegge il Governo della Confederazione su proposta della Commissione centrale, i singoli membri del Governo federale, nonchè i Segretari di Stato aggiunti ai Ministri per aiutarli nella direzione degli affari e rappresentarli in Parlamento.

il risultato. Esiste anche il metodo della votazione segreta, che però deve essere preventivamente deliberata su proposta del Presidente o di venticinque deputati: essa ha luogo mediante la consegna di schede stampate recanti l'indicazione *sì* o *no* e il loro deposito in un'urna comune da parte dei deputati a mano a mano che sono chiamati per nome (1).

In Svizzera nel Consiglio Nazionale e nel Consiglio degli Stati, la votazione si fa per alzata e seduta o per appello nominale quando sia domandata da almeno trenta deputati o sia ordinata dal Presidente; i deputati, all'atto che sono chiamati, rispondono dal loro posto. La maggioranza è la minoranza nelle votazioni per alzata e seduta è accertata dagli scrutatori. Soltanto nei casi dubbî o se taluno lo chieda, essi contano i voti (2).

Anche in Svezia vige come norma la votazione per alzata e seduta: soltanto se il risultato rimanga dubbio o se un membro della Camera chieda il còmputo dei voti si procede alla votazione per appello nominale, che ha luogo di diritto, quando si tratti di deliberare su determinate materie, nelle quali non siasi raggiunto l'accordo tra le due Camere. Si vota per schede nella sola ipotesi di nomine di persone (3). Lo stesso sistema si riscontra nel regolamento della Dieta Polacca: è norma la votazione per alzata e seduta, nella quale si computano i voti nel caso di esito dubbio o di proposte per la cui approvazione sia necessaria una determinata maggioranza. Può inoltre procedersi alla votazione nominale con schede indicanti il nome e l'espressione del voto, su richiesta appoggiata da settantacinque deputati e quando non si tratti di mozioni d'ordine o di una proposta sulla quale non sia ammessa discussione. Anche alla Dieta Polacca la votazione per le nomine a cariche avviene con schede, ma se nessuno si opponga è consentita la votazione per acclamazione (4). Ricordiamo inoltre che

(1) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale austriaco, § 58.

(2) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero, Capo VII, articoli 77 a 84 e del Consiglio degli Stati, Titolo VIII, articoli 63 a 70.

(3) Cfr. Regolamenti del Riksdag: disposizioni comuni alle due Camere, articolo 11; regolamento della 1^a Camera, articolo 7, n. 5, e della 2^a Camera, articolo 7, n. 4.

(4) Cfr. Regolamento della Dieta Polacca, articoli 51 a 57.

anche alla Camera dei deputati cecoslovacca la votazione è fatta di regola per alzata di mano o per alzata e seduta e che, se a giudizio del Presidente o di cinquanta deputati, il risultato sia dubbio si procede al còmputo dei voti o alla votazione nominale. Inoltre alla votazione nominale, che è fatta con schede indicanti il nome del deputato e la espressione del voto, si procede obbligatoriamente in determinati casi (1).

Infine il regolamento della Camera greca prevede anch'esso il voto per alzata e seduta e per appello nominale nonchè la votazione segreta, per schede, riservata alle nomine di persone, e con palline su tutte le questioni riferentesi nominativamente a persone entro o fuori la Camera. La votazione per alzata e seduta è la norma; a giudizio del Presidente o su richiesta di quindici deputati essa è ripetuta con appello nominale, che si inizia col nome dei richiedenti e non prosegue se coloro che l'abbiano richiesta non risultino tutti presenti. Particolare menzione merita la procedura della votazione segreta con schede o con palline, che non ha riscontro in altri regolamenti. Per la votazione con schede ogni deputato riceve una scheda e un gettone e depone la scheda, dopo avervi scritto i nomi delle persone da eleggere, in un'urna e il gettone in un'altra urna. Chiusa la votazione si fa in seduta il confronto tra le schede e i gettoni e quindi lo spoglio; se tra il numero delle schede e quello dei gettoni si riscontra una differenza che possa influire sul risultato, si procede alla revisione dei voti. Allorchè la votazione segreta avvenga con palline, i deputati a mano a mano che sono chiamati da un Segretario ricevono dall'altro Segretario una pallina, e la depongono nell'urna del *sì* o in quella del *no*. Chiusa la votazione, si procede dai Segretari e da due scrutatori al còmputo delle palline e il Presidente annuncia poi il risultato (2).

8. — In tutte le Assemblee che abbiamo passato in rassegna, la votazione palese costituisce la norma comune e la votazione segreta può dirsi bandita all'infuori dei casi di nomina di persone. Ma qualche altra Assemblea vi è nella quale, al pari del Parlamento italiano, i

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca, § 58 e 59.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati greca, Capo VIII, articoli 74 a 78.

due sistemi palese e segreto sono entrambi i metodi normali di votazione. Così si dica dell'Assemblea Nazionale bulgara e della Camera argentina.

Il regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara prevede la votazione palese e segreta. Per l'estrinsecazione della prima stabilisce quattro metodi: l'alzata di mano, l'alzata e seduta, la votazione con firma e la votazione nominale; i primi due avvengono a giudizio del Presidente, gli altri due, come pure la votazione segreta, con deliberazione dell'Assemblea su proposta di almeno dieci deputati. La procedura non differisce da quella degli altri Parlamenti; rileviamo soltanto che per la votazione con firma i Segretari preparano due fogli; su di uno firmano i deputati favorevoli alla proposta, sull'altro i contrari. I fogli sono poi allegati al verbale della seduta (1).

Nella Repubblica Argentina, il regolamento della Camera dei deputati stabilisce tre forme di votazione; nominale, segreta e per alzata e seduta. Notevole è il fatto, discordante dalla norma di quasi tutti i Parlamenti, dell'obbligatorietà della votazione nominale in tutti i casi di nomine di persone: ad essa si procede inoltre per le altre materie quando la richiedano un quinto dei deputati presenti. Meritano particolare rilievo due altre disposizioni che si staccano dalla comune prassi degli altri Parlamenti: se sorgono dubbî sul risultato della votazione, ogni deputato può chiederne il controllo, che è effettuato dai membri presenti i quali però abbiano preso parte alla votazione; inoltre, nel caso di parità di voti, la proposta non si intende respinta, secondo la norma comune alla maggior parte delle Assemblee, ma è riaperta la discussione e se anche dopo questo supplemento di discussione il risultato non cambia, la decisione è allora demandata al Presidente (2).

B) SENATO DEL REGNO.

9. — I metodi di votazione vigenti nel Senato del Regno sono identici a quelli della Camera dei deputati: scrutinio segreto, obbligatorio per la votazione finale delle leggi; alzata e seduta, divisione,

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, articoli 46 a 53.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati argentina, articoli 157 a 164.

appello nominale. Anche le modalità di procedura non offrono differenze notevoli. Non sono tuttavia perfettamente identiche. Così mentre alla Camera, nel concorso di diverse domande, prevale su tutte le altre quella per lo scrutinio segreto, al Senato la preferenza è invece accordata alla votazione per appello nominale; inoltre, quando il risultato della votazione dopo prova e controprova rimanga ancora dubbio, il regolamento del Senato, a differenza di quello della Camera che stabilisce la sola votazione per divisione, stabilisce che si procede all'appello nominale e allo scrutinio segreto, oppure al voto per divisione (Regol., art. 48 e 51). Anche al Senato la votazione per alzata e seduta rappresenta la norma alla quale si deroga, come alla Camera, per richiesta di altre forme di votazioni fatte da un determinato numero di senatori: dieci per la divisione, quindici per l'appello nominale, venti per lo scrutinio segreto; ma i casi di obbligatorietà della votazione per alzata e seduta, escludente cioè anche la richiesta di altre forme, sono più limitati: riguardano soltanto le deliberazioni relative all'interdizione della parola dopo due richiami e all'appello sul richiamo all'ordine (art. 42 e 60), la votazione sulle diverse parti dell'articolo unico di un disegno di legge quando siano proposti emendamenti (art. 49); la richiesta di sospensione di ogni ulteriore deliberazione su di un disegno di legge quando sia stato respinto l'articolo che ne rappresenta il concetto essenziale (art. 50); la deliberazione se le tribune fatte sgombrare per turbamento dell'ordine debbano star chiuse per tutto il resto della seduta (art. 112).

Anche i casi di votazione obbligatoria a scrutinio segreto sono limitati, oltre alle votazioni per la designazione del Presidente e dei Vice Presidenti e di nomina alle cariche della Presidenza, a quelle per la votazione finale di disegni e proposte di legge, alle proposte di affissione dei discorsi pronunciati in Senato (art. 58) e alle deliberazioni relative alle ammissioni di nuovi senatori (art. 105). Rileviamo da ultimo una norma, che non ha riscontro nel regolamento della Camera dei deputati, cioè l'inammissibilità di proteste sul risultato della votazione, che non possono nè pronunziarsi nelle sedute del Senato, nè inserirsi nei processi verbali (art. 56) (1).

(1) La mancanza di una norma simile nel regolamento della Camera dei deputati rese possibile nella 2ª tornata dell'11 dicembre 1920 proteste sulla regolarità di una votazione nominale seguita nella stessa seduta. La

10. — In linea generale le Camere alte straniere hanno uguali metodi di votazione e procedura simile a quella delle rispettive Camere dei deputati. Tralasciamo quindi una particolare rassegna che costituirebbe una inutile ripetizione e ci limitiamo ad esporre le norme vigenti nella Camera dei Lords inglese e nel Senato Americano, dove le differenze tra le due Assemblee sono più che altrove sensibili, e ad accennare a qualche lieve diversità tra le due Assemblee del Belgio e della Francia.

Alla Camera dei Lords nella votazione alla voce, nella quale, quando sia indetta, nessuno può lasciare il suo posto, si grida «contento» e «non contento» anzichè «sì» o «no» come nei Comuni. Quando poi sia richiesta la votazione per divisione, la procedura si compie con le seguenti fasi: ordine, da parte del Presidente, agli estranei di ritirarsi; sgombero dei corridoi laterali; capovolgimento di un orologio a sabbia da due minuti, posto sul banco centrale a questo scopo; designazione dei membri per la chiama; chiusura a chiave delle porte di accesso, trascorsi i due minuti; posizione della questione da parte del Presidente. Dopo ciò, i senatori favorevoli alla proposta si recano, attraversando la porta, nel lato destro dell'Aula che accede al corridoio destro e rientrano attraverso la porta a destra della balaustrata; i senatori contrari compiono lo stesso percorso dal lato sinistro. Nei rispettivi corridoi,

Presidenza constatò il giorno successivo che quella votazione era nulla per difetto di numero legale, in quanto erano stati ritenuti presenti, agli effetti del numero legale, alcuni firmatari della domanda di votazione nominale, sebbene assenti al momento della votazione. La seduta fu tolta; il giorno successivo si procedette prima dell'approvazione del verbale alla nomina di una Commissione d'inchiesta e la seduta fu rinviata all'indomani. La Commissione concluse per la nullità della votazione, rilevando che l'irregolarità era dovuta all'applicazione di una consuetudine in contrasto con la norma regolamentare ed esprimendo il voto che per l'avvenire nessuna consuetudine in contrasto col regolamento fosse ammessa. Delle conclusioni della Commissione la Camera prese atto e s'intese così approvato il verbale di quella seduta con le conseguenti rettifiche. Quella consuetudine fu in seguito codificata nel regolamento con la introduzione nell'articolo 79 di un comma, tuttora vigente, per il quale i firmatari di una domanda di appello nominale o di scrutinio segreto sono sempre ritenuti presenti agli effetti del numero legale anche se non rispondono all'appello (Cfr. Atti Parlamentari, Legislazione XXV. Discussioni, sedute dell'11, 13 e 16 dicembre 1920).

vicino alle porte dalle quali le due parti votanti rientrano nell'Aula, si pongono gli scrutatori, che assistiti da due Segretari, segnano i nomi dei partecipanti alla votazione. Il Lord che siede alla Presidenza dichiara il suo voto dal seggio e così pure ogni Lord che alleggi motivi di infermità può col consenso della Camera avere il privilegio di essere interpellato al suo seggio. È permessa nella Camera dei Lords l'astensione dal voto. Essa si esplica ponendosi sulle guide attorno al trono, che non è considerato in senso stretto come facente parte della Camera (1).

Nelle norme permanenti del Senato degli Stati Uniti d'America, troviamo disciplinata soltanto la votazione nominale che si fa con la chiama per ordine alfabetico dei senatori, i quali rispondono *sì* o *no*. Se un senatore si esima dal rispondere, è invitato, al termine della chiama e prima dell'annuncio del risultato, a spiegarne le ragioni e su di esse il Presidente interpella il Senato, che decide senza discussione, se l'astensione debba essere ammessa (2).

Nel Senato belga la chiama nella votazione nominale è fatta per ordine alfabetico, salvo che non si reputi opportuno iniziarla col nome dei cinque senatori i quali l'abbiano richiesta: in tal caso, se uno di essi non risponda alla chiama, l'appello nominale non è continuato e la votazione si fa per alzata e seduta (3). In Francia infine forme e procedura di votazione sono identiche nelle due Camere, ma nel Senato la votazione a scrutinio segreto è molto più limitata, perchè mentre alla Camera dei deputati può essere domandata soltanto nel caso di deliberazione di punizioni disciplinari, al Senato la votazione per alzata e seduta ha la prevalenza su quella a scrutinio segreto anche in molteplici altri casi (4).

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Lords, n. XXXI e XXXII e ERSKINE MAY XIII ediz. pagg. 355 e 356.

(2) Cfr. Norme permanenti del Senato degli Stati Uniti d'America (edizione 1927), n. XII.

(3) Cfr. Regolamento del Senato belga, articolo 28.

(4) Cfr. Regolamento del Senato francese, Capo V. Delle votazioni e in particolare l'articolo 51, che esclude la votazione a scrutinio segreto nelle deliberazioni per la nomina di una Commissione a scrutinio di lista, per riunioni in Comitato segreto, per interdire la parola e infliggere la censura, per lo scrutinio pubblico alla Tribuna oppure con appello nominale per la presa in considerazione degli emendamenti, per il giorno di svolgimento di interpellanze, per l'urgenza o la priorità nell'esame di una petizione.

CAPO VIII.

L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E LA FUNZIONE
ISPETTIVA AMMINISTRATIVA E POLITICA

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) Premessa — 2°) Proposte di legge: presentazione e procedura per l'esame — 3°) Le proposte di inchieste parlamentari — 4°) L'iniziativa parlamentare nelle Assemblee straniere — 5°) Norme di regolamenti stranieri in materia di inchieste parlamentari — 6°) La funzione ispettiva: le interrogazioni — 7°) Le interpellanze — 8°) Le mozioni — 9°) Il controllo sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti — 10°) La funzione ispettiva nei regolamenti di Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 11°) Le proposte di legge di iniziativa dei senatori — 12°) Funzione ispettiva del Senato — 13°) I principî regolamentari di Camere Alte straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — Prerogativa di ogni Assemblea parlamentare è la presentazione, da parte dei suoi membri, di proposte di legge, nonchè l'esercizio della funzione ispettiva amministrativa e politica, che si esplica soprattutto con interrogazioni, interpellanze e mozioni. L'una e l'altra funzione hanno nel regolamento della Camera dei deputati italiana, come in quelli di quasi tutte le Assemblee straniere, particolare disciplina.

2. — Proposte di legge possono essere presentate da ogni singolo deputato, senza alcuna limitazione. Esse seguono la stessa procedura di esame preliminare e di discussione dei disegni di legge di iniziativa del governo, quando però ne sia stata autorizzata la lettura e, nel caso di svolgimento, sia stata concessa la presa in considerazione. Il procedimento è il seguente: il deputato presenta alla Presidenza la

proposta di legge; il Presidente ne dà annuncio alla Camera e la trasmette agli Uffici perchè ne autorizzino la lettura, che s'intende consentita quando tre almeno l'abbiano data. La proposta è quindi letta in seduta pubblica e, se il proponente chieda di svolgerla, la Camera fissa il giorno nel quale egli ne indicherà i motivi. A un solo oratore contrario è concesso in tale sede di parlare; il proponente ha diritto di replicare e poi la Camera decide se la proposta debba o meno essere presa in considerazione. In caso affermativo è trasmessa agli Uffici (1) e da questo momento segue la stessa procedura stabilita per i disegni di legge di iniziativa del Governo. Il proponente può però evitare questa specie di giudizio di delibazione che si estrinseca col giudizio sulla presa in considerazione, rinunciando allo svolgimento e chiedendo che la proposta sia subito trasmessa agli Uffici: la Camera potrebbe però sempre riservarsi il giudizio preliminare trasportandolo su tale richiesta, sulla quale, nel caso di opposizione, essa sarebbe chiamata a deliberare. Ad evitare infine che una proposta di legge rimanga dinanzi alla Camera senza poter procedere innanzi a causa dell'inerzia del proponente, il quale non dichiara di rinunciare allo svolgimento o non chieda di svolgerla, il regolamento commina la sanzione della decadenza dopo tre mesi, non computate le vacanze, con l'effetto di farla cancellare dall'ordine del giorno (Regol. art. 116, 117 e 118).

3. — Alle proposte di iniziativa parlamentare sono equiparate quelle per inchieste parlamentari, che ogni deputato può presentare e la Camera deliberare su qualsiasi materia. Esaurita la procedura ordinaria, percorsi cioè gli stadi prescritti per le proposte di legge — autorizzazione alla lettura, esame degli Uffici, discussione in Assemblea plenaria — la Camera procede alla nomina della Commissione mediante schede, naturalmente dopo aver determinato il numero dei Commissari; ma può anche delegarne la nomina al Presidente. Nessun'altra norma contiene in proposito il regolamento, salvo quella che se la Commissione

(1) Il regolamento, nei riguardi delle proposte di legge parla solo di trasmissione agli Uffici. Ma qualora le proposte abbiano un contenuto finanziario ai termini dell'art. 49 del regolamento, è ovvio che esse debbono essere trasmesse alla Giunta del bilancio rientrando nella sua specifica competenza.

stimi opportuno di trasferirsi o d'inviare alcuno dei suoi componenti fuori della sede del Parlamento deve informarne la Camera e chiederne la facoltà (Regol. art. 119, 120 e 121) (1).

4. — L'esercizio della iniziativa in linea generale è ammesso e disciplinato nei regolamenti di molte Assemblee straniere.

In Inghilterra, come già abbiamo rilevato (2), i membri della Camera dei Comuni e i Lords hanno la più larga facoltà di presentare nelle rispettive Camere proposte sotto il nome di mozioni, termine generalissimo che comprende ogni cosa: proposte di qualsiasi genere, introduzione di disegni di legge, interrogazioni e così via. Debbono però prima darne notizia alla Camera iscrivendo il loro nome nella

(1) Non rientra nei limiti del presente scritto, puramente espositivo delle norme regolamentari, una trattazione storico-giuridica sull'esercizio del diritto di inchiesta. Ricordiamo soltanto che nè il regolamento del 1848, nè quello del 1863, disciplinarono il modo di proporre inchieste e quindi alcune furono deliberate dalla Camera senza l'esame preventivo degli Uffici. Fu il regolamento del 1868 che disciplinò il diritto di proporre inchieste equiparando le relative proposte ad ogni altra di iniziativa parlamentare (Cfr. retro, Parte I, nota 2^a a pag. 28). Tuttavia anche dopo questa norma non mancarono esempi di inchieste deliberate direttamente dalla Camera. Mancini e Galeotti, nel loro trattato più volte citato, ricordano che nell'aprile 1882 fu lungamente discusso intorno ad un'inchiesta sulla marina da guerra proposta direttamente all'Assemblea, e che il 5 giugno 1871 fu accolta senz'altro la proposta del deputato Corbetta per un'inchiesta sulla tassa del macinato. Per i precedenti dell'ultimo trentennio dalla XXII alla XXVI Legislatura — nella XXVII non furono deliberate inchieste — possono utilmente consultarsi gli Indici per materia pubblicati dalla Segreteria della Camera alla voce « Inchieste parlamentari ». Molto si è discusso anche sul modo di assicurare l'esercizio del diritto di inchiesta e sul diritto o meno delle Commissioni parlamentari di ricorrere ai mezzi coercitivi posti a disposizione dell'autorità giudiziaria (azione coattiva sui testi per la loro presentazione, giuramento, ecc.) ed ancor oggi non è stata risolta la questione di massima se questa facoltà possa essere disciplinata con norme regolamentari oppure se occorra una legge generale o speciale per ogni singolo caso (Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 378 a 405. Per notizie più complete anche di legislazione comparata può consultarsi utilmente lo studio del MICELI: *Le inchieste parlamentari*, Milano 1901).

(2) Cfr. retro Capo IV, pag. 140.

apposita lista: il Presidente procede, subito dopo le preghiere o la trattazione di affari privati, alla chiama nell'ordine di estrazione a sorte del numero degli iscritti; il chiamato dà notizia in termini generali della proposta che intende fare e si stabilisce il giorno dello svolgimento. La proposta deve essere poi consegnata alla Presidenza in forma precisa e definitiva fino al giorno precedente a quello in cui sarà svolta (1).

Anche nelle « Regole » della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America è sancito il diritto di presentare proposte di qualsiasi genere recanti il nome dei proponenti e l'oggetto: della presentazione, fatta al Presidente, è preso nota nel verbale. Le proposte sono trasmesse alle Commissioni (2).

Alla Camera dei deputati francese l'esercizio dell'iniziativa parlamentare non differisce affatto nella procedura da quella del Governo: proposte e disegni di legge sono su di un piede di perfetta uguaglianza; le une e gli altri debbono essere formulati per iscritto, preceduti da una esposizione dei motivi e consegnati al Presidente, il quale, dopo averne data notizia alla Camera, li trasmette, salvo contraria decisione dell'Assemblea, alla Commissione permanente competente (3). Nel Belgio invece le proposte di legge e le proposte in genere dei deputati debbono, per giungere alla discussione, essere precedute dalla preliminare deliberazione delle Sezioni: se almeno una è di parere che la proposta debba essere svolta, essa è stampata nelle due lingue ufficiali e distribuita; indi la Camera, su richiesta del proponente, fissa il giorno dello svolgimento. In detto giorno, se la proposta è appoggiata da almeno cinque membri, è aperta la discussione e la Camera delibera sulla presa in considerazione: questa deliberata, la proposta è trasmessa ad una Commissione o alle Sezioni. Se, entro un mese dalla presentazione della proposta, il proponente non la corredi delle note esplicative è comminata la decadenza (4).

(1) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.* ediz. XIII cap. VIII, pag. 230 a 237.

(2) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, n. XXII.

(3) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, articolo 23.

(4) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio, articoli 45, 47, 48 e 49.

In Germania le proposte dei membri del Reichstag debbono essere firmate da almeno quindici di essi: se non siano proposte di legge possono, col consenso del proponente, essere senz'altro trasmesse senza discussione ad una Commissione; diversamente uno dei proponenti ne fa dinanzi all'Assemblea la esposizione dei motivi, che tien luogo della prima lettura. Segue la discussione nella quale ad uno dei proponenti spetta per ultimo la facoltà di parlare (1).

Anche il regolamento del Consiglio Nazionale austriaco sancisce il diritto per ogni deputato di presentare proposte di sua iniziativa, firmate di proprio pugno e con l'indicazione della procedura per il loro esame preliminare; ma è indispensabile la sottoscrizione o lo appoggio di almeno otto deputati: soltanto a questa condizione esse sono portate alla discussione dell'Assemblea. Particolare norma degna di rilievo nella materia è la facoltà concessa ad ogni Commissione di presentare proposte di propria iniziativa per l'emanazione di leggi o per deliberazioni connesse all'argomento sottoposto al suo esame preliminare. Al riguardo il Consiglio delibera se su tali proposte debba procedersi subito alla seconda lettura o debbano invece essere sottoposte per un esame preliminare ad un'altra Commissione (2).

Alla Dieta polacca ogni deputato può presentare un progetto di legge, che segue senz'altro la procedura di esame se sia sottoscritto da almeno trenta deputati: però anche senza tale numero di firmatari, la presentazione è ammessa e il Presidente ne dà lettura alla Dieta; se alla fine della seduta il numero di firme regolamentari è raggiunto, il progetto è trasmesso alla Commissione e con la trasmis-

(1) Cfr. Regolamento del Reichstag germanico, §§ 49, 50. Rileviamo che in Germania l'iniziativa parlamentare sotto forma di proposta si estende anche alla sfiducia nel cancelliere e nei ministri del Reich. Tale proposta, purchè sottoscritta da 15 membri può essere presentata sia indipendentemente sia in relazione ad un argomento iscritto all'ordine del giorno (Regol. § 54).

(2) Cfr. Regolamento del Nationalrat austriaco, §§ 16, 17 e 18. Il regolamento stabilisce inoltre che le proposte di iniziativa parlamentare sono depositate con almeno quattro copie nella Segreteria a disposizione dei deputati e che esse sono stampate e distribuite nel solo caso che il Presidente della Commissione, alla quale sono state trasmesse, comunichi alla Presidenza la loro presa in considerazione per la discussione.

sione s'intende avvenuta la prima lettura. Qualora però il Presidente ritenga che il progetto, per il suo tenore, non possa essere ammesso o non sia di competenza della Dieta o sia in contrasto con la Costituzione è in sua facoltà di richiedere il parere della Commissione del regolamento, la quale deve esprimerlo entro quarantotto ore e può dichiarare il progetto inammissibile solo a maggioranza dei tre quinti dei presenti (1).

Il regolamento della Camera dei deputati greca prevede le proposte di legge di iniziativa dei deputati e le sottopone ad un giudizio sull'ammissibilità da parte del Presidente o della Camera qualora sia provocato anche da un solo deputato che l'ammissibilità contesti in base alla Costituzione (2).

Degna di particolare rilievo è la speciale procedura della Camera dei deputati cecoslovacca. È anche qui ammesso il diritto di ogni deputato alla presentazione di proposte: esse sono però rinviate ad una speciale Commissione denominata « Commissione della iniziativa » che le prende in esame e nomina un relatore a mezzo del Presidente o con votazione nel caso di opposizione, nel quale caso la minoranza ha diritto di nominare un suo relatore. Segue una discussione in seno alla Commissione, la quale decide se la proposta debba seguire il suo corso normale o debba senz'altro essere respinta. Comunicata la decisione al Presidente della Camera, il proponente entro tre giorni ha diritto di appellarsi all'Assemblea e, se questa decide per l'accoglimento, il Presidente trasmette la proposta alla Commissione competente; come pure la trasmette nell'ipotesi che la Commissione della « iniziativa » non abbia riferito nel termine regolamentare di trenta giorni o nel nuovo termine da stabilirsi, qualora nell'intervallo la Sessione sia chiusa (3).

Ricordiamo infine che anche alla Camera dei deputati argentina è ammesso il diritto di ogni deputato e non di più di dieci cumulativamente di presentare proposte di legge, che sono senz'altro rinviate alla Commissione competente (4).

(1) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, articolo 19, prima parte.

(2) Cfr. Regolamento della Camera greca, articolo 39.

(3) Cfr. Regolamento della Camera cecoslovacca, §§ 18 e 23.

(4) Cfr. Regolamento della Camera argentina, articoli 82, 88 e 90.

Invece nessuna particolare disposizione si riscontra nei regolamenti del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati svizzeri e in quello del Riksdag svedese.

5. — Delle proposte di inchieste parlamentari, a prescindere da quelle elettorali, troviamo cenno in pochi regolamenti stranieri. In Inghilterra esse rientrano nel diritto assicurato ad ogni membro del Parlamento di presentare proposte di qualsiasi genere sotto forma di mozione e si risolvono nella nomina di un Comitato speciale *ad hoc*. Le norme permanenti stabiliscono che nessun Comitato speciale potrà esser formato da più di quindici membri, salva speciale proposta da approvarsi dalla Camera; che spetta all'autore della proposta di indicare i nomi dei componenti (egli però deve preventivamente accertarsi se siano disposti a partecipare ai lavori); che nei verbali delle sedute sono indicati i nomi dei membri presenti, le domande rivolte ai testi e il nome dell'interrogante, le votazioni; che ogni Comitato speciale, investito della facoltà di citare testi e di chiedere la esibizione di documenti e di atti pubblici, può, in aggiunta ai verbali degli esami testimoniali, presentare relazioni per esprimere i propri apprezzamenti e fare i propri rilievi anche su qualsiasi circostanza che ritenga utile di portare a conoscenza della Camera (1).

Altri regolamenti stranieri, come il francese, il belga, lo svevo, il polacco, il bulgaro, il greco, lo svizzero e l'argentino, non parlano affatto delle inchieste parlamentari perchè o sono regolate da leggi speciali o rientrano nel diritto in genere riconosciuto ai deputati di far proposte. Invece il regolamento del Reichstag germanico contempla esplicitamente tra le proposte autonome quelle per la nomina di una Commissione d'inchiesta a termini dell'articolo 34 della Costituzione (2) limitandosi

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Comuni, nn. LIV a LXIII.

(2) L'articolo 34 della Costituzione germanica in data 11 agosto 1919 stabilisce il diritto del Reichstag e il dovere, se un quinto dei suoi membri lo chiedano, di nominare Commissioni d'inchiesta. Stabilisce inoltre che la procedura e il numero dei membri sono fissati dal regolamento; ma all'infuori di quella riportata nel testo, il regolamento non contiene alcuna altra disposizione. Vigono ancora le norme emanate dall'Assemblea Nazionale del 16 ottobre 1919 (Cfr. DARESTE. *Les constitutions modernes*, 4^a ed. a cura di Delpech e Laferrière 1928, Vol. I, pag. 66).

però a stabilire che non possono essere discusse se non siano iscritte all'ordine del giorno (1).

La legge organica e il regolamento del Nationalrat austriaco attribuiscono alle Commissioni la facoltà di fare inchieste, dando ad esse il diritto di chiederle ai membri del Governo per il tramite del Presidente del Consiglio Nazionale. Le Commissioni possono, per mezzo del Presidente, invitare periti e testi a presentarsi dinanzi ad esse per dare pareri o testimonianze orali o scritte (2). Il regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca autorizza il Presidente o il relatore delle Commissioni, previa deliberazione di queste ultime, per affari da discutersi in Assemblea, a far espletare perizie o a raccogliere o a far raccogliere dai Tribunali testimonianze, estendendo alla procedura per l'invito, anche coattivo, dei testi, per il rifiuto a deporre, per l'indennità e per le false testimonianze, le norme dell'ordinanza di procedura penale ed esentando i funzionari pubblici dal segreto d'ufficio (3).

6. — La funzione ispettiva del Parlamento sull'amministrazione si esercita in tre forme: con interrogazioni, con interpellanze e con mozioni.

La interrogazioni consistono nella semplice domanda se un fatto sia vero, se il Governo abbia ricevuto talune informazioni o siano esatte, se esso intenda comunicare alla Camera documenti occorrenti al deputato o infine se abbia preso o stia per prendere risoluzioni su determinati oggetti. Sono presentata per iscritto senza motivazione e il Presidente ne dà lettura, salvo che siano formulate con frasi sconvenienti, nel qual caso ha diritto di rifiutarle e, se il proponente insista, decide senza discussione la Camera, qualora il Presidente creda di consultarla. Le interrogazioni annunziate sono inserite nel resoconto sommario

(1) Cfr. Regolamento del Reichstag, § 53.

(2) Cfr. Legge organica del Consiglio Nazionale, § 15. Regolamento § 28. La costituzione federale del 1° ottobre 1920 stabilisce inoltre all'articolo 53 che il Consiglio Nazionale può deliberare di costituire Commissioni d'inchiesta e fa obbligo ai Tribunali e alle altre autorità di dar seguito alle domande delle Commissioni per raccogliere le prove e alle amministrazioni pubbliche di dare comunicazione dei loro documenti.

(3) Cfr. Regolamento della Camera cecoslovacca, § 28.

della seduta stessa dell'annunzio, e, secondo l'ordine di presentazione, sono iscritte nell'ordine del giorno della seconda seduta e delle seguenti fino ad esaurimento. Vi è infatti una duplice limitazione nel quotidiano svolgimento delle interrogazioni al principio di ogni seduta: non possono esserne svolte più di quindici e, del medesimo deputato, non più di due nella stessa tornata, però, trascorsi quaranta minuti dall'inizio della seduta, quelle che in questo limite di tempo non abbiano potuto essere svolte o non siano decadute per assenza dell'interrogante sono senz'altro rinviate alla seduta seguente.

La procedura di svolgimento è la seguente. Il Presidente dà lettura, secondo l'ordine di iscrizione, delle interrogazioni all'ordine del giorno della seduta. Il Governo risponde se crede, perchè ha il diritto di dichiarare che non può rispondere o che deve differire la risposta indicando però, in quest'ultimo caso, il giorno nel quale risponderà. Se l'interrogante non è presente al momento in cui la interrogazione è letta per lo svolgimento, l'interrogazione stessa s'intende ritirata; se invece sia presente, ha diritto, dopo la risposta del governo, di dichiarare, per un tempo non eccedente i cinque minuti, se sia stato o no risposto adeguatamente alla sua domanda, ciò che in pratica si sustanzia nella dichiarazione se della risposta sia o meno soddisfatto (Regol. art. 93 e 95 a 100). Ricordiamo infine la norma, comune anche alle interpellanze e alle mozioni, che l'interrogazione non svolta entro due mesi, non computati i periodi di vacanze, salvo che per il suo svolgimento non sia stata fissata una data ulteriore, si intende decaduta e viene cancellata dall'ordine del giorno. Fine di tale norma è di evitare l'eccessivo ingombro di interrogazioni nell'ordine del giorno; allo stesso fine, in tempi nei quali il ritardo nel loro svolgimento frustrava nella maggior parte dei casi la ragione della interrogazione, fu escogitato l'istituto della interrogazione con risposta scritta, ancor oggi vigente. L'interrogante dichiara, all'atto della presentazione se intenda ricevere la risposta scritta. In questo caso il Governo entro sei giorni dall'annuncio in seduta pubblica o dalla data di trasmissione quando la Camera non sieda, invia la risposta direttamente all'interrogante e ne comunica copia alla Presidenza della Camera. Il Presidente annuncia l'avvenuta risposta, che è inserita nel resoconto stenografico della seduta, nella quale è fatta la comunicazione (Regol. art. 94 e 100). Può infine darsi il caso che il Governo riconosca l'urgenza di rispondere ad una interrogazione: in tal caso, senza attendere il turno di svolgimento, esso può rispondere

immediatamente dopo l'annuncio oppure al principio della tornata successiva: rimane fermo per l'interrogante il diritto di replica, sempre però limitato nel tempo a cinque minuti (Regol. art. 103).

7. — Le interpellanze hanno nella funzione ispettiva importanza maggiore delle interrogazioni perchè possono risolversi in un giudizio politico sull'operato del governo. Esse consistono infatti in una domanda al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta. Sono presentate per iscritto senza motivazione e il Presidente, purchè non siano redatte con frasi sconvenienti, ne dà lettura alla Camera: avvenuto in tal modo l'annuncio, sono pubblicate nel resoconto sommario della seduta nella quale sono state lette ed inserite nell'ordine del giorno a cominciare dalla seduta successiva fino a che abbiano avuto esaurimento, però non oltre due mesi, non computate le vacanze. Il Governo può consentire che lo svolgimento avvenga subito o nella tornata successiva; in caso diverso dichiara, non oltre questa tornata, se e quando intenda rispondere; se poi non faccia alcuna dichiarazione — ciò che è in pratica la norma comune — l'interpellanza, trascorsi tre giorni, s'intende accettata. Può anche accadere che il Governo dichiari di respingere l'interpellanza o chieda che lo svolgimento sia rinviato oltre il turno ordinario con la formula classica del rinvio a tre o a sei mesi: in questo caso l'interpellante può chiedere alla Camera di fissare un giorno determinato e naturalmente la votazione che ne segue assume, data l'opposizione del Governo, un carattere politico (Regol. art. 104 e 105).

La procedura di svolgimento differisce da quella delle interrogazioni. Non ne è stabilito lo svolgimento quotidiano: di preferenza è ad esse destinato il lunedì di ogni settimana. A tale scopo i deputati i quali intendano svolgere nel prossimo lunedì le loro interpellanze — però non più di due — che siano iscritte all'ordine del giorno, debbono farne domanda a voce o per iscritto e tra più interpellanze, di cui sia chiesto lo svolgimento nella stessa tornata, hanno la precedenza quelle prima presentate. Tutte le interpellanze relative a fatti o ad argomenti identici possono essere raggruppate col consenso della Camera e svolte contemporaneamente. In tale caso, quando il primo dei proponenti chieda di svolgere la sua, è dato immediatamente avviso del giorno fissato per lo svolgimento ai proponenti delle altre con essa congiunte. A differenza della interrogazione, la interpellanza è svolta, nella seduta fissata,

dal proponente che può parlare senza limitazione di tempo: dopo lo svolgimento risponde, di regola, il Ministro al quale l'interpellanza è rivolta, ma egli può delegare per la risposta il Sottosegretario di Stato; non è ammessa discussione alla quale possano partecipare altri deputati; soltanto il proponente ha il diritto di replica per dichiarare, anche in questo caso senza limitazione di tempo, le ragioni per le quali sia o no soddisfatto. Se l'interpellante è soddisfatto, tutto è esaurito; nel caso contrario egli può presentare una mozione, che è subito letta alla Camera, per promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal Governo e questo diritto, anche se l'interpellante non presenti la mozione, spetta a qualsiasi deputato. Perciò in linea generale l'interpellanza, quando il proponente non sia soddisfatto delle dichiarazioni del Governo, può sempre provocare una discussione con la presentazione di mozioni sull'argomento che ne ha formato oggetto e, se più mozioni sono presentate, si tiene conto soltanto di quella presentata per prima (Regol. art. 106 a 108).

8. — La mozione ha una funzione di sindacato, più che amministrativo, politico.

Il regolamento non la definisce; ma essa in sostanza è un invito a prendere una deliberazione su di un determinato oggetto; ciò spiega perchè la sua discussione si svolga come quella dei disegni di legge e si chiuda con la presentazione di formule di deliberazioni e di ordini del giorno. Come abbiamo veduto, la mozione può essere presentata come seguito di una interpellanza anche da un solo deputato e in tal caso è subito letta, ma può esserlo anche come atto a sè, nella quale ipotesi però il Presidente non la legge in seduta pubblica se prima tre Uffici non ne abbiano autorizzato la lettura, a meno che non sia firmata da dieci deputati. Letta la mozione, la Camera, udito il proponente, fissa il giorno nel quale dovrà essere svolta e discussa. La procedura di discussione è la medesima dei disegni di legge; quindi discussione generale, ordini del giorno e infine discussione degli emendamenti presentati ai vari incisi della mozione. E appunto perchè comporta una discussione di ordine generale, alla quale l'intera Camera può partecipare, la mozione, una volta letta, non può essere ritirata se dieci o più deputati vi si oppongano.

Le mozioni relative a fatti o ad argomenti identici o strettamente connessi possono formare oggetto, col consenso della Camera, di una

unica discussione che può comprendere anche lo svolgimento di interpellanze sullo stesso oggetto e, se le mozioni o le interpellanze abbinate siano ritirate, il primo firmatario è iscritto a parlare sulla mozione in discussione subito dopo il proponente di essa e successivamente sono iscritti gli interpellanti. Nella discussione possono essere anche presentati ordini del giorno; ma, siano essi puri e semplici, siano motivati, non hanno nella votazione la precedenza sulle mozioni. Prima della chiusura della discussione generale, il proponente ha ancora diritto di parlare, indi si procede subito alla discussione degli emendamenti separatamente secondo l'ordine dell'inciso al quale si riferiscono. Avviene poi la votazione, che può essere fatta anche per divisione e procede per i vari emendamenti secondo le norme che più sopra abbiamo indicato (1) (Regol. art. 109 a 115).

9. — Nella funzione ispettiva dell'Assemblea rientra anche l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, esame che è compiuto preliminarmente da una Commissione permanente di nove membri nominata dal Presidente all'inizio di ogni Sessione. Essa ha l'obbligo di riferire entro il termine di un mese dalla comunicazione di ciascun decreto fatto dalla Corte dei Conti alla Camera. La sua relazione, appena presentata, è iscritta, in luogo delle interrogazioni, all'ordine del giorno della seduta del primo martedì successivo alla presentazione (Regol. art. 20). Nulla dispone il regolamento nei riguardi della discussione, che è quindi regolata dalle norme generali proprie dei disegni di legge: essa termina con la votazione della proposta della Commissione di approvare o meno l'avvenuta registrazione del decreto, ciò che si risolve in un giudizio politico sull'operato del Governo.

10. — La funzione ispettiva amministrativa e politica del Parlamento ha larga parte nei regolamenti stranieri: quasi tutti hanno l'istituto delle interrogazioni, alcuni anche quello delle interpellanze; alle mozioni equivalgono in alcuni le proposte di fiducia o sfiducia nel Governo.

In Inghilterra, a prescindere dalla circostanza che non vi è limitazione nel contenuto delle proposte di ogni genere che il deputato

(1) Vedasi retro Capo VI, pagg. 171 e 172.

può presentare, le norme permanenti regolano espressamente le interrogazioni stabilendo che basta darne l'annuncio per iscritto al Clerk: se si desidera la risposta orale occorre contrassegnare la interrogazione con un asterisco. La loro trattazione è fissata nei giorni dal lunedì al giovedì dopo gli affari privati e non oltre le tre e di regola non può durare oltre le tre e tre quarti, salvi i casi di urgenza o di assenza del Ministro. Se l'interrogante non si sia trovato presente al momento di rivolgere l'interrogazione o non abbia contrassegnato l'interrogazione con asterisco, o infine se il termine assegnato sia trascorso, il Ministro fa stampare la risposta nel resoconto ufficiale delle discussioni, salvo che l'interrogante non abbia espresso il desiderio di rinviare l'interrogazione ad altra seduta (1).

Le Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America disciplinano anch'esse l'istituto delle mozioni in forma analoga a quella della Camera dei Comuni inglesi, così che ogni deputato può presentare questioni di qualsiasi genere; ma non stabiliscono particolari prescrizioni, come quelle inglesi, relativamente alle interrogazioni. Si limitano a dire che tutte le richieste indirizzate ai Capi dei dipartimenti debbono ricevere la loro risposta alla Camera entro una settimana dalla presentazione (2).

Alla Camera dei deputati francese sono ammesse le interrogazioni con risposta scritta ed orale. Quest'ultime non possono essere formulate che il martedì e il giovedì in fine di seduta e al più tardi alle ore diciannove e il loro svolgimento non può eccedere un quarto d'ora: le interrogazioni con risposta scritta debbono essere stampate con la risposta dei Ministri entro otto giorni dalla presentazione. Sono anche ammesse le interpellanze con una disciplina che ne pone in rilievo il carattere politico. Infatti esse determinano innanzi tutto una discussione sulla fissazione del giorno del loro svolgimento — che per le interpellanze sulla politica interna non può eccedere il periodo di un mese — e dopo il loro svolgimento da parte dell'interpellante, danno luogo ad una discussione di ordine generale nella quale è ammessa la presentazione di ordini del giorno motivati o anche del-

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Comuni (ed. 1931) n. IX.

(2) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America nn. XVI e XXII, n. 5.

l'ordine del giorno puro e semplice e la possibilità del loro rinvio, alla Commissione permanente competente o agli Uffici, quando l'ordine del giorno puro e semplice non sia stato presentato o sia stato respinto. La Camera delibera poi sulla relazione della Commissione e nel caso di reiezione delle sue proposte delibera sugli ordini del giorno motivati, secondo l'ordine che essa stessa stabilisce. Infine il ritiro di una interpellanza da parte del proponente non impedisce che altri deputati possano farla propria: si ha quindi nel complesso delle interpellanze alla Camera dei deputati francese una maggiore analogia con le mozioni del regolamento italiano (1).

Nel Belgio, il regolamento della Camera dei deputati non prevede interrogazioni con risposta orale: esse sono presentate per iscritto munite di non più di tre firme; il Presidente le trasmette al Ministro competente, il quale deve inviare la risposta al più tardi entro quindici giorni, o senza indugio nei casi di deliberata urgenza. Le interrogazioni e le risposte sono allegate al resoconto stenografico della seduta del martedì successivo al ricevimento delle risposte: queste non formano oggetto di alcuna discussione. Quanto alle interpellanze, esse assumono anche nel Belgio il carattere che alla Camera italiana ha la mozione; danno luogo a una discussione generale, ma in misura più limitata che in Francia: infatti lo svolgimento, che è iscritto all'ordine del giorno della seduta del martedì successivo, salvi i casi di deliberata urgenza su richiesta del quinto dei membri della Camera, non può oltrepassare una mezz'ora. Se il Ministro competente non risponde subito, l'interpellanza s'intende esaurita e l'interpellante può ancora avere la facoltà di parlare ma per non più di quindici minuti; se il Ministro risponde, quattro oratori al massimo, compreso il proponente che ha la precedenza, possono parlare per non più di quindici minuti ed ogni interpellanza deve essere esaurita in una sola seduta salvo che i due terzi dei membri presenti decidano diversamente (2).

Al Reichstag germanico non è ammesso il diritto singolo del deputato di presentare interrogazioni e interpellanze: occorre un numero

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, articoli 111 a 120.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio, articoli 32 e 33.

minimo di firme: quindici per le prime, trenta per le seconde. Non solo, ma con le modificazioni regolamentari del febbraio 1931 è stata data facoltà al Presidente di respingere quelle formulate con frasi sconvenienti, contenenti un giudizio estraneo al loro oggetto o pel cui contenuto sia istruito un procedimento penale e mentre prima alle interpellanze potevano essere aggiunte brevi motivazioni, ora non possono contenere che i dati necessari per avere le informazioni desiderate. All'interrogazione è data risposta orale, nella prima ora della seduta, nel solo caso che il Governo lo desideri o se entro due settimane non sia stata data risposta scritta. L'interpellanza è iscritta all'ordine del giorno della seduta nella quale il Governo ha dichiarato in precedenza per iscritto che risponderà o in quell'altra seduta che il Reichstag stabilisca nel caso di rifiuto del Governo di rispondere: dopo lo svolgimento da parte del proponente e la risposta del Governo segue immediatamente la discussione, se ne facciano richiesta cinquanta deputati presenti ed è ammessa la presentazione di proposte con l'appoggio di trenta deputati: in tal caso la Camera può deliberare di trasmetterla alla Commissione o di differire la votazione alla seduta successiva. Al Reichstag è poi ammessa la presentazione, soltanto però in Assemblea plenaria, di speciali proposte autonome, senza alcuna motivazione, per negare la fiducia al Cancelliere o ai Ministri (1).

Il regolamento del Nationalrat austriaco prevede le sole interrogazioni quale mezzo di controllo dell'operato del Governo, a termini dell'articolo 52 della Costituzione; ma esse hanno una portata assai larga perchè sulla risposta del Governo o sul rifiuto del Governo di rispondere può essere fatta, previa decisione del Consiglio Nazionale, una discussione generale immediatamente o nella tornata successiva con facoltà di presentare proposte risolutive (2). Anche nei regolamenti dell'Assemblea Nazionale bulgara, della Camera dei deputati greca e di quella cecoslovacca le interrogazioni e le interpellanze presentano, salve particolari modalità di presentazione o di discussione, identico carattere e in tutti è ammessa la possibilità di una discussione generale.

(1) Cfr. Regolamento del Reichstag, articoli 54 e 55 a 62, nonché le modificazioni agli articoli 54, 55 e 60 approvate il 9 febbraio 1931.

(2) Cfr. Legge organica del Nationalrat, articoli 27 a 30 e regolamento, articoli 63 a 67.

Esse sono presentate sia come seguito di un'interpellanza, sia senza di essa; la loro discussione avviene come quella delle proposte di legge e sono ammessi anche emendamenti (1). In Svizzera tanto al Consiglio Nazionale, quanto al Consiglio degli Stati, oltre le interrogazioni e le interpellanze, le quali ultime possono dopo la risposta determinare una discussione soltanto se lo decida il Consiglio, i rispettivi regolamenti ammettono le mozioni e i postulati; le prime sono un invito al Consiglio federale di presentare un disegno di legge o di decreto o contengono altre istruzioni imperative; con i postulati è richiesta la presentazione di relazioni o di proposte; le une e gli altri danno luogo ad una discussione generale, che può essere anche immediata se lo richiedano i due terzi dei deputati presenti (2). Il regolamento della Dieta polacca prevede soltanto le interpellanze, le quali sono iscritte all'ordine del giorno della Dieta su richiesta dell'interpellante, che entro sei settimane non abbia ricevuto risposta o non ne sia soddisfatto. La Dieta decide preventivamente se sull'interpellanza debba farsi una discussione, che si chiude con una deliberazione di approvazione o meno della risposta del Governo o di invito a rispondere entro un termine in Assemblea plenaria (3).

Rileviamo infine che in Svezia e nella Repubblica Argentina i rispettivi regolamenti non prevedono esplicitamente nè le interrogazioni nè le interpellanze. In Grecia sono anche ammesse le proposte di fiducia o di sfiducia, che corrispondono in qualche modo alle nostre mozioni:

(1) Cfr. Regolamenti dell'Assemblea Nazionale bulgara, articoli 54 a 60; della Camera dei deputati greca, articoli 50, 51, 52, 55 e 57; della Camera dei deputati cecoslovacca, §§ 67 a 70. Merita particolare menzione la disposizione di quest'ultimo regolamento secondo la quale, su richiesta di un membro del Governo, il Presidente deve far dare la risposta in seduta segreta e, qualora sia presentata una proposta per l'apertura della discussione, devesi preventivamente decidere se essa debba farsi in seduta pubblica o in seduta segreta. È anche da notare che il regolamento cecoslovacco ammette interrogazioni rivolte per iscritto al Presidente della Camera o al Presidente di una Commissione in merito alle loro disposizioni: essi debbono rispondere entro quattordici giorni.

(2) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero, articoli 42 a 46 e del Consiglio degli Stati, articoli 37 a 40.

(3) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, articoli 25 e 26.

e interpellanze: esse rientrano nel diritto generico riconosciuto ad ogni deputato di porre questioni, cioè di presentare mozioni sulle quali l'Assemblea è invitata a decidere (1).

B) SENATO DEL REGNO.

11. — Anche ai senatori è concessa la facoltà di proporre leggi: però il regolamento la disciplina con norme che implicano una maggiore limitazione in confronto della corrispondente facoltà concessa ai deputati. Così mentre le proposte d'iniziativa dei deputati possono essere lette in seduta pubblica se soltanto tre dei nove Uffici, di cui la Camera si compone, ne abbiano dato l'autorizzazione, quelle di iniziativa dei senatori debbono riportare per la lettura l'autorizzazione di quattro Uffici, cioè della loro maggioranza, essendo il Senato diviso in sette Uffici. Così pure mentre il regolamento della Camera concede ai proponenti la facoltà di rinunciare allo svolgimento evitando in tal modo lo stadio preliminare della presa in considerazione, il regolamento del Senato rende sempre obbligatorio lo svolgimento della proposta di legge da parte del senatore e la conseguente deliberazione se essa debba o meno essere presa in considerazione con la sanzione che in caso negativo non può più essere riprodotta nel corso della Sessione. Salve queste differenze, la procedura è identica a quella della Camera dei deputati, cioè presentazione per iscritto; lettura del contenuto quando sia autorizzata dagli Uffici; svolgimento, presa in considerazione e, in caso affermativo, trasmissione agli Uffici o ad una Commissione speciale se ciò il Senato deliberi; diritto infine del proponente, quando non

(1) I regolamenti del Riksdag svedese stabiliscono che le mozioni, presentate in doppia copia, una delle quali è annessa al processo verbale e l'altra è trasmessa alla Commissione competente, sono trascritte cronologicamente in un registro. Ammettono poi la possibilità per ogni membro di sottoporre questioni per iscritto ai Consiglieri del Re; ma spetta preventivamente alla Camera di decidere se la questione possa essere presentata (Regol. della prima Camera, articoli 17 e 18, n. 5; della seconda Camera, articoli 11, 18 e 21). Il regolamento della Camera argentina ha un intero Capo, il X, che tratta delle mozioni, le quali però sono proposte di qualsiasi genere fatte da un deputato o da un Ministro e non hanno alcun punto di contatto con le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni, di cui ci occupiamo in questo Capo.

faccia parte della Commissione o dell'Ufficio centrale incaricato dello esame, di assistere alle sedute e di prender parte alla discussione, però senza voto deliberativo.

Nessuna norma contiene il regolamento del Senato circa le proposte di inchieste parlamentari: ciò non toglie però che esse possano essere presentate sotto la forma di mozioni (1) (Regol. art. 69 a 74).

12. — Anche il Senato esercita la funzione ispettiva a mezzo di interrogazioni, interpellanze e mozioni. Vigono per le interrogazioni le norme stesse del regolamento della Camera, siano esse con risposta orale o con risposta scritta; unica differenza è che lo stesso senatore non può svolgere più di una interrogazione nella stessa seduta, mentre il deputato può svolgerne due e che il tempo assegnato in ogni seduta allo svolgimento di interrogazioni è di mezz'ora anzichè di quaranta minuti come alla Camera. Una differenza più sensibile si riscontra in materia di interpellanze, in quanto è consentito presentare su di esse ordini del giorno e quindi procedere a una discussione mediante il loro svolgimento. Ad essa si applicano le norme stabilite per le discussioni dei disegni di legge e cioè svolgimento degli ordini del giorno purchè siano appoggiati da altri quattro senatori, possibilità di deliberare il rinvio all'esame degli Uffici o di una Commissione fissando il giorno della relazione; votazione infine, nella quale, sugli ordini del giorno motivati, ha la precedenza l'ordine del giorno semplice.

Per quanto riguarda le mozioni, la presentazione è concessa ad ogni singolo senatore, ma, per la lettura, è necessaria l'autorizzazione di tre Uffici o la firma di otto senatori. La procedura di discussione è identica a quella della Camera dei deputati e così pure quella per la votazione dei vari emendamenti. Rileviamo infine che mentre il regolamento della Camera dei deputati stabilisce la decadenza per le inter-

(1) Non si hanno esempi di proposte di inchieste parlamentari fatte al Senato all'infuori di quella del senatore Menabrea per un'inchiesta sulle condizioni della pubblica istruzione, presentata il 2 maggio 1872. Data la mancanza nel regolamento di disposizioni procedurali relative alle inchieste si discusse allora sulla procedura da adottare. E il Senato, nonostante l'opposizione del senatore Conforti, accolse la proposta del senatore Chiesi di adottare la procedura stabilita per le proposte di iniziativa senatoriale, il rinvio cioè agli Uffici (Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 388).

rogazioni, le interpellanze e le mozioni iscritte all'ordine del giorno e non svolte entro due mesi, non compresi però i periodi di vacanze, il regolamento del Senato fissa il termine di tre mesi, senza però stabilire la interruzione del termine stesso durante le vacanze (Regol. art. 75 a 93).

Anche il Senato compie il sindacato politico sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, con la stessa procedura vigente alla Camera; però alla Commissione permanente non è stabilito un termine per riferire: essa deve sottoporre le sue conclusioni al voto del Senato nel più breve tempo possibile (Reg. art. 21).

13. — Crediamo superfluo soffermarci sulle norme che regolano l'iniziativa senatoriale in Camere alte straniere; i regolamenti o non ne parlano in modo specifico, come è il caso delle norme permanenti della Camera dei Lords inglese e delle Regole del Senato americano, oppure riproducono nelle linee generali le corrispondenti norme del Camere dei deputati; tale è, ad esempio, il caso del Senato francese, del belga e del cecoslovacco (1).

(1) Cfr. Regolamento del Senato francese, Capo VII, articoli 75 a 85; del Senato belga, articoli 32, 33 e 47 e 48; del Senato cecoslovacco §§ 23, 66 a 69. Anche al Senato cecoslovacco, come alla Camera, sono ammesse interrogazioni rivolte per iscritto al Presidente del Senato o al Presidente di una Commissione in merito a loro disposizioni: essi debbono dare la risposta entro quattordici giorni.

CAPO IX.

IL DIRITTO DI PETIZIONE

SOMMARIO. — A) *Camera dei Deputati*: 1º) La presentazione delle petizioni e i requisiti necessari per la loro validità — 2º) La procedura di esame della Giunta permanente e la discussione e deliberazione dell'Assemblea — 3º) Le petizioni nei regolamenti stranieri.

B) *Senato del Regno*: 4º) La presentazione e la procedura di svolgimento delle petizioni — 5º) Le petizioni nei regolamenti di Camere alte straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — Le petizioni formano oggetto di uno speciale capo del regolamento, il XIV, che ne disciplina la procedura di esame; ma ve ne è accenno anche nel capo riguardante le sedute della Camera, ove, fissandosi lo svolgimento successivo del lavoro delle sedute, è stabilito che, dopo la lettura dei messaggi, un Segretario fa cenno delle petizioni presentate. Il Presidente le trasmette poi alla Commissione speciale permanente nominata all'inizio di ogni Sessione, presso la quale ogni deputato può prenderne cognizione (Regol. art. 12 e 25) (1).

(1) L'esercizio del diritto di petizione ha avuto in Italia nei primi tempi delle istituzioni rappresentative una esplicazione di gran lunga superiore a quella dei tempi moderni. Esso è disciplinato in tutti i regolamenti stranieri, dato il suo carattere di stimolo alla duplice funzione legislativa ed ispettiva del Parlamento. Non sarebbe priva di interesse una storia del diritto di petizione nei vari Paesi, dato che, come giustamente è stato rilevato, si riscontra in esso il germe delle istituzioni rappresentative. Infatti prima del secolo XV la Camera dei Comuni in Inghilterra esprimeva al Re il proprio avviso in materia di legislazione sotto forma di petizione. Ma tale ricerca esula dai limiti imposti al presente studio. Noi vi abbiamo accennato perchè chiunque dalla lettura del presente studio tragga comunque vaghezza o abbia necessità di sfogliare i volumi dei resoconti del Parlamento Subalpino ed anche dei primi tempi del Parlamento nazionale non può non rimanere colpito dalle ampie frequenti e numerose discus-

Condizione indispensabile per l'esercizio del diritto di petizione è che il postulante sia maggiore di età: ciò richiede espressamente l'articolo 57 dello Statuto, il quale dispone altresì che le Camere debbono fare esaminare le petizioni da una Giunta e deliberare, dopo la sua relazione, sulla presa in considerazione, inviandole, in caso affermativo, al Ministro competente o depositandole nei suoi Uffici per gli opportuni riguardi. In conformità di questa disposizione statutaria e dell'altra secondo la quale nessuna petizione può essere presentata personalmente, il regolamento della Camera ha determinato le modalità della presentazione di petizioni, stabilendo che la firma del postulante sia autenticata e che alla petizione sia allegato l'atto di nascita, a meno che la firma sia legalizzata dal Podestà del Comune di dimora. Però nessuna di tali formalità è necessaria quando la petizione sia presentata alla Segreteria della Camera da un deputato ed è anche permesso al postulante di valersi di altre prove legali della sua identità e maggiore età.

2. — Delle petizioni presentate è fatto, a cura della Segreteria, un sunto per la lettura in seduta pubblica, indi esse sono inviate alla Giunta permanente, la quale trasmette quelle che hanno attinenza con disegni di legge alle rispettive Commissioni e riferisce sulle altre ogni quindici giorni. La relazione, in pratica, è costituita dalla sola proposta di deliberazione da sottoporre alla Camera (1),

sioni di petizioni. Basti ricordare che nei primi tre anni del Parlamento Subalpino furono ad esso inviate circa 4000 petizioni quando la popolazione del Regno non arrivava ai cinque milioni. Ma ordinata l'amministrazione, migliorate le leggi, soddisfatti i bisogni più urgenti, il numero delle petizioni andò a mano a mano degradando, finchè oggi è divenuto esiguo. Però l'esercizio del diritto sopravvive ancora, tanto che non vi è Legislatura nella quale non ne siano pervenute. Anche nella presente nello spazio di due anni e mezzo ne sono state presentate quaranta, delle quali 30 alla Camera e 10 al Senato. (Per maggiori particolari storici può utilmente consultarsi MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 454 a 487).

(1) Fino a non molti anni fa vigeva la prassi che il relatore illustrava oralmente alla tribuna le ragioni delle conclusioni proposte; ormai però, data la importanza sempre decrescente delle petizioni, anche questa prassi è stata abbandonata e il Presidente della Camera si limita a dare lettura delle conclusioni, che poi mette senz'altro ai voti, essendo raro il caso di petizioni che diano luogo a discussione.

la quale la esamina il lunedì successivo alla presentazione con precedenza su ogni altro argomento e in luogo dello svolgimento delle interrogazioni. Sulle proposte della Giunta che, in conformità del disposto dello Statuto, possono essere di tre specie — passaggio all'ordine del giorno, cioè reiezione; presa immediata in considerazione con l'invio al Ministro competente: presa in considerazione, ma a tempo opportuno e quindi invio nel frattempo agli archivi (1) — è aperta la discussione alla quale possono partecipare tutti i deputati, senza alcuna limitazione nè di oratori nè di tempo, presentando anche ordini del giorno, che sono subito letti, considerati come mozioni e discussi con la procedura per esse stabilita. Esaurita la discussione, che oggi in pratica non avviene quasi mai, la proposta della Giunta è messa ai voti, secondo le regole generali stabilite dal regolamento per le votazioni.

3. — Quasi tutti i regolamenti stranieri ammettono e disciplinano il diritto di petizione, anche quelli di Assemblee moderne e più vicini ai tempi nostri, che quindi meno hanno risentito l'influsso delle norme classiche del Parlamento inglese: indice questo dell'importanza che in tutti i tempi si è voluto attribuire a tale diritto.

Nella Camera dei Comuni oggi si iniziano mediante petizione i soli bills privati (2) quelli cioè che si riferiscono ad interessi particolari di singoli cittadini o di Enti pubblici e privati. La presentazione

(1) L'invio agli archivi nelle conseguenze non differisce molto dal passaggio all'ordine del giorno, cioè dalla reiezione esplicita: in genere si destinano agli Archivi le petizioni che possono fornire utili elementi per disegni di legge, dei quali non si prevede prossima la presentazione; ma non si hanno che rarissimi esempi di petizioni inviate agli Archivi che siano state in seguito riesumate.

(2) Il diritto di petizione in Inghilterra, fondato sull'articolo 29 della *Magna Charta* di Re Giovanni: *Nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam*, prima del secolo XV era esercitato anche nei riguardi dei bills pubblici, ossia delle leggi relative al governo del Paese: allora l'*umile petente* era la stessa Camera dei Comuni. Le petizioni così presentate al Re erano registrate nei «ruoli del Parlamento» insieme con la risposta regia e dal loro contesto giudici e consiglieri legali della Corona traevano il tenore e la forma precisa delle leggi (Cfr. BROGLIO, *op. cit.*, pag. 331 e segg. e ERSKINE MAY, 13^a ed. pagg. 608 a 619).

diretta delle petizioni non è però ammessa: esse debbono essere sempre indirizzate a un membro che le presenti e che prima di presentarle ha l'obbligo di leggerle per accertarsi che non vi sia violazione delle regole parlamentari. Nella Camera dei Lords il presentatore della petizione può anche commentarla e tale fu la pratica, fino alla prima metà del secolo XIX, anche della Camera dei Comuni, ma, dato l'enorme numero di petizioni ad essa indirizzate, nel 1842 e successivamente nel 1853 si provvide a disciplinare le forme di presentazione stabilendosi che il deputato, il quale presenta una petizione deve contentarsi di leggerne la « preghiera », di accennare al numero delle firme e di deporla sul tavolo: il Presidente ne fa dare lettura dal Clerk, se alcuno lo desidera, ma non permette discussione tranne nei casi di petizioni contenenti doglianze personali attuali per le quali vi possa essere una urgente necessità di adottare qualche provvidenza immediata. All'infuori di questi casi, il Presidente ordina senz'altro che le petizioni siano trasmesse al Comitato delle petizioni, il quale ha l'incarico di esaminarle, di classificarle e, se crede, di ordinarne la stampa e presenta una relazione ove indica il soggetto di ogni petizione, il nome del membro che l'ha patrocinata, il numero delle firme e il numero totale delle petizioni che si riferiscono ad un medesimo oggetto. Può darsi però il caso che la petizione si riferisca ad un argomento per il quale il presentatore abbia già annunciato una mozione; egli può allora chiederne la stampa immediata e la distribuzione, il che si suole accordare senza contrasto (1).

Anche alla Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America le petizioni sono presentate a mezzo di un membro della Camera al Clerk, sono inserite nel verbale con i nomi dei presentatori salvo quelle che, a giudizio dello Speaker, non siano redatte in forma decorosa e sono poi trasmesse alla competente Commissione, la quale se crede di accoglierle fa le sue proposte in merito. A sostegno di petizioni è anche ammessa la presentazione di memoriali, sempre a mezzo di membri della Camera (2).

(1) Cfr. Norme permanenti della Camera dei Comuni, nn. LXXVI a LXXX ed ERSKINE MAY, ed. 13^a, Cap. XXII e in particolare le pagg. 617 a 619.

(2) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, n. XXII, 1 e 2.

In Francia il regolamento della Camera dei deputati contiene norme minute in merito al modo di presentazione delle petizioni, alla loro iscrizione in un elenco che è stampato e distribuito, alla trasmissione alla Commissione permanente più indicata per l'esame con le osservazioni eventuali del Presidente, alle deliberazioni della Commissione, al diritto di ogni deputato, entro un mese dalla distribuzione dell'elenco, di chiedere che sulle petizioni sia riferito in seduta pubblica, qualunque sia la decisione della Commissione, che, spirato il termine, diviene definitiva. Il seguito dato dai Ministri alle petizioni loro inviate, deve essere fatto conoscere con una nota inserita nell'elenco distribuito ai deputati (1).

Alla Camera belga la Commissione, cui le petizioni sono trasmesse, ha l'obbligo di riferire entro tre giorni se lo giudichi utile o se un deputato ne abbia fatto richiesta scritta. Sulla relazione della Commissione la Camera delibera il primo e il terzo giovedì di ogni mese (2). Lo stesso sistema è seguito al Reichstag germanico, che delibera sulle petizioni in base a relazione della Commissione: merita al riguardo rilievo la norma particolare che i membri presentatori di una petizione sono, a loro richiesta, invitati ad assistere alla discussione della Commissione con voto deliberativo (3).

In Austria le petizioni non sono nè lette nè stampate e sono esaminate nel solo caso che le presenti un membro del Consiglio Nazionale (4); in Svizzera il regolamento del Consiglio Nazionale distingue le petizioni inviate da privati dai ricorsi e dalle iniziative dei Cantoni; sulle prime la Commissione delle petizioni può chiedere un rapporto al Consiglio federale, sulle seconde è sempre obbligatorio un rapporto preliminare del Consiglio stesso (5); in Grecia le petizioni sono poste, insieme con le interrogazioni, in uno speciale ordine del giorno, ed ogni deputato può presentarne o parlare su di esse nella seduta immediatamente successiva ma per non più di cinque minuti (6); in Bulgaria il procedi-

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati francese, articoli 121 a 127.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti belga, articolo 78.

(3) Cfr. Regolamento del Reichstag germanico, §§ 63 a 66.

(4) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale austriaco, §§ 31-.

(5) Cfr. Regolamento del Consiglio Nazionale svizzero, articoli 47 e 48.

(6) Cfr. Regolamento della Camera greca, articoli 49 e 52.

mento, per il quale sono dettate norme minute, non differisce da quello ordinario: la speciale Commissione riferisce ogni venerdì all'Assemblea, la quale delibera sulle sue proposte e la deliberazione è pubblicata, a cura della Segreteria, nella *Gazzetta Ufficiale* (1). Il regolamento della Dieta polacca prevede la costituzione di una Commissione permanente per le petizioni, ma non contiene in merito ad esse norme speciali (2); infine nel regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca le petizioni hanno una disciplina tutta speciale in quanto non sono lette in seduta nè stampate e su di esse decide la Presidenza, in base a una relazione della Segreteria, o accettandole, o respingendole o inviandole alla Commissione che ritenga competente, la quale può decidere essa stessa accogliendole e respingendole o rimettendole infine alla Camera con una sua proposta (3).

B) SENATO DEL REGNO.

4. — La disciplina delle petizioni al Senato del Regno non differisce nella procedura da quella della Camera dei deputati: vigono le stesse norme per le modalità di presentazione e di accertamento della maggiore età del postulante, per la trasmissione alla Commissione permanente, e per le formule di deliberazione che questa può proporre al Senato. Il regolamento contiene però alcune norme particolari, che non hanno riscontro in quello della Camera dei deputati. Così è espressamente stabilito che le petizioni riferentisi ad un disegno di legge in corso di esame sono trasmesse all'Ufficio Centrale o alla Commissione direttamente dal Presidente; è fatto obbligo di distribuire ai senatori l'elenco, nel quale sono inserite, almeno tre giorni prima della seduta nella quale vengono in discussione; è infine disposto, per il caso di deliberato invio della petizione al Ministro, che essa sia accompagnata dal resoconto stenografico e dagli altri documenti ritenuti necessari. Il regolamento del Senato specifica inoltre, in applicazione della norma generale per tutti gli affari del Parlamento, che le petizioni sulle quali

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, articoli 61 a 68.

(2) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, articolo 70.

(3) Cfr. Regolamento della Camera cecoslovacca, § 71.

non sia stato deliberato in una Sessione, non sono riprese in esame nella Sessione seguente a meno che non vengano rinnovate (Regol. art. 94 a 99).

5. — Non è il caso di singoli riferimenti alle norme di Camere alte straniere perchè non offrono in generale alcuna specifica differenza con quelle delle corrispondenti Camere dei deputati. Le petizioni sono rivolte al Parlamento e quindi è senz'altro ammessa la possibilità della loro presentazione sia alla Camera, sia al Senato. Poichè identica è la finalità alla quale mirano è intuitivo che la procedura di esame non può non essere, nelle linee generali, identica nelle due Camere. Tutto si riduce a lievi differenze di modalità di esame o ad una maggiore o minore specificazione di norme: di qui la inutilità di una esposizione specifica.

CAPO X.

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
DELLE ASSEMBLEE

SOMMARIO. — *A) Camera dei Deputati:* 1°) Premessa — 2°) L'ordinamento amministrativo della Camera italiana — 3°) Gli organi di vigilanza dei vari uffici e servizi — 4°) L'ordinamento amministrativo di Assemblee straniere.

B) Senato del Regno: 5°) Gli uffici e i servizi del Senato — 6°) Il principio di massima delle Camere alte straniere.

A) CAMERA DEI DEPUTATI.

1. — Tutti i Parlamenti hanno bisogno di speciali Uffici amministrativi che provvedano al lavoro necessario per lo svolgimento normale della loro attività legislativa. Hanno quindi un corpo di funzionari e di impiegati suddivisi per lo più in Uffici di segreteria e archivi, dei resoconti e della questura, questi ultimi per i necessari servizi di gestione dei fondi necessari per il funzionamento delle Assemblee. Inoltre poichè i Parlamenti in generale sono provvisti di biblioteca, hanno anche un bibliotecario ed impiegati addetti ai lavori di catalogazione, di ordinamento e di distribuzione dei libri. Come vedremo nei confronti con le norme di Parlamenti stranieri, i regolamenti seguono per lo più il sistema di accennare soltanto nella loro linee generali agli Uffici amministrativi, riservando poi ad un regolamento interno le norme organiche; non mancano tuttavia regolamenti che contengono norme specifiche nei riguardi dei vari Uffici e dei rispettivi impiegati.

2. — Il regolamento della Camera dei deputati italiana appartiene al novero di quelli che si limitano a stabilire il diritto dell'Assemblea di provvedere con regolamenti speciali a tutti i servizi interni.

Norma fondamentale è che la nomina, le promozioni e la destituzione del personale spettano, udito il Consiglio di Presidenza, al

Presidente, il quale provvede altresì a vigilare direttamente l'ordinamento, il funzionamento degli Uffici e la disciplina del personale. Il numero, la qualità e gli assegni degli impiegati di ciascun Ufficio sono stabiliti da una pianta organica, mentre le attribuzioni e i doveri sono determinati da regolamenti speciali: unico principio generale enunciato nel regolamento è che i Capi rispondono del buon andamento di ciascun Ufficio. Tali sono le disposizioni dell'articolo 134 del regolamento, il solo che riguardi gli uffici interni della Camera, sotto la denominazione « Degli impiegati ». Però due accenni a funzionari si trovano in altri articoli; là dove il regolamento parla dei processi verbali e della biblioteca. L'articolo 124 stabilisce che il Segretario generale è incaricato di far redigere sotto la sorveglianza dello Ufficio di Presidenza, i processi verbali; l'articolo 130 determina le mansioni del bibliotecario dichiarando che egli ha l'incarico di tener nota dei libri e dei giornali, ne è responsabile e deve curare che la biblioteca mantenga in piena efficienza le sue collezioni e corrisponda alle richieste dei deputati. La ragione di tali accenni sta nel fatto che il regolamento, prima delle modificazioni del 1927 al testo unico del 1925, demandava alla Camera la nomina dell'estensore dei verbali e del bibliotecario: poichè però di fatto la nomina era stata sempre delegata alla Presidenza e quindi nessuna diversità esisteva più con gli altri funzionari, fu soppressa nei rispettivi articoli la menzione di tale nomina, ma rimasero le attribuzioni ed al Segretario generale, quale capo di tutti i servizi, fu affidato tra l'altro anche il compito di far redigere i processi verbali. Ciò spiega perchè del Segretario generale della Camera dei deputati si parli nel regolamento soltanto a proposito della redazione dei processi verbali mentre tutti i servizi della Camera sono posti sotto la sua sorveglianza e autorità: poichè anche la sua nomina, come quella di tutti gli altri funzionari è fatta dal Presidente, non occorre una specifica menzione nel regolamento (1).

(1) Esula dalla presente trattazione limitata alla esposizione delle norme regolamentari delle Assemblee legislative, l'ordinamento dei servizi delle Assemblee stesse. Tuttavia, nei riguardi del Parlamento italiano, anche ad evitare equivoci che potrebbero ingenerarsi soprattutto in lettori stranieri, dall'unico riferimento fatto nel regolamento al segretario generale, crediamo necessario riportare in succinto l'ordinamento e le attribuzioni

3. — All'ordinamento amministrativo della Camera sovrintendono il Presidente, capo supremo dell'amministrazione, i Vice-Presidenti, i Questori ed i Segretari, i quali, sotto il diretto controllo del Presidente, hanno una particolare ingerenza in determinati servizi. Così i Vice-Presidenti hanno la mansione, per delega del Presidente, di presiedere il Consiglio di disciplina del personale e la Commissione di vigilanza della biblioteca (Regol. art. 127), i Segretari vigilano il funzionamento dell'Ufficio di redazione dei processi verbali e dei vari resoconti parlamentari (Regol. art. 15), i Questori sono particolarmente delegati al controllo delle spese (Regol. art. 14). Rileviamo, a questo riguardo, che la Camera ha a carico del bilancio dello Stato una dotazione autonoma, gestita per proprio conto al di fuori dello organo di controllo dell'Amministrazione statale, cioè della Corte dei Conti, e che spetta appunto ai Questori la presentazione del bilancio interno preventivo e consuntivo, bilancio sottoposto poi all'approvazione della Camera, la quale a norma dell'articolo 76 del regolamento, lo discute in seduta pubblica o in seduta segreta quando la Presidenza o dieci deputati lo chiedano o quando si tratti di questioni riguardanti singole persone.

dei vari Uffici della Camera. Come è detto nel testo, tutti i servizi della Camera sono posti sotto la sorveglianza e l'autorità del Segretario generale e sono divisi in Uffici: a) di *Segreteria generale e Archivio legislativo*, che provvedono alla preparazione di tutto il lavoro legislativo da compiersi dall'Assemblea e alla distribuzione e conservazioni di tutti gli atti e documenti a ciò necessari; b) dei *Resoconti e Studi legislativi* i quali curano la redazione del processo verbale, del resoconto sommario delle discussioni pubblicato e telegrafato in tutto il Regno durante la seduta e del resoconto stenografico pubblicato entro tre giorni; nonchè il raggruppamento sintetico per materia, alla fine di ciascuna legislatura, di tutto il lavoro legislativo; c) di *Questura* i quali provvedono alla gestione delle spese e forniture e al cerimoniale, nonchè a tutti i servizi d'ordine per l'accesso del pubblico nelle tribune dell'Aula; d) della *Biblioteca* che cura i servizi inerenti all'acquisto di libri, alla compilazione dei cataloghi alfabetici e metodici, all'inventario e in genere al funzionamento dell'attività bibliotecaria. Il regolamento interno fissa poi le norme per l'assunzione dei funzionari, impiegati ed agenti subalterni, ne disciplina la carriera, i diritti e i doveri stabilendo come criterio di massima che tutto il personale è assunto per pubblico concorso e solo in via eccezionale per chiamata diretta del Presidente, sentito il parere del Consiglio di Presidenza.

4. — In generale salvo qualche rara eccezione, anche i regolamenti stranieri non contengono norme minute circa l'ordinamento amministrativo delle Assemblee, che affidano per lo più a regolamenti interni. In alcuni però è fatto esplicito cenno al Capo dell'amministrazione, come al responsabile diretto innanzi alla Camera del buon andamento dei servizi interni, soprattutto di segreteria e dei resoconti.

In Inghilterra la figura del Clerk, le cui funzioni superano, per certi riguardi, quelle dei Segretari generali degli altri Parlamenti, è adombrata in parecchie delle norme permanenti. Il Clerk è il funzionario capo della Camera dei Comuni insieme col « Sergente alle armi » quest'ultimo per la parte relativa ai servizi di ordine. Egli con due assistenti siede alla estremità superiore del banco presidenziale. La Corona lo nomina con decreto e, quando sia necessario, può indicare un suo sostituto. Gli Uffici degli altri Clerk della Camera sono immedesimati nel suo. Spetta a lui di fare gli schemi delle decisioni, di ricordare cioè le deliberazioni, le risoluzioni, gli indirizzi, gli ordini, le relazioni, le votazioni e tutti gli altri procedimenti nei quali la Camera può essere impegnata; di curare che gli atti siano correttamente stampati e distribuiti ai membri; di leggere ad alta voce tutti quei documenti dei quali la Camera ordini la lettura, e di esercitare l'ufficio (senza però sedersi sul seggio) di Presidente e di moderatore durante la elezione dello Speaker annunciando le questioni e dirigendo il voto nello stesso modo come potrebbe fare il Presidente (1). Al Clerk è anche affidata la direzione del processo verbale (Journal) che è compilato da suoi assistenti e contiene tutte le deliberazioni senza far cenno delle discussioni (2). Il « Sergente d'armi » è anch'esso nominato dal Re, ma può essere revocato dalla Camera, e la sua funzione è soprattutto quella di mantenere l'ordine entro la Camera e fuori eseguendo gli ordini dello Speaker, che accompagna con la mazza quando entra nella Camera o ne esce: è il custode della Camera, quindi deve vigilare su tutto l'edificio; deve infine avvertire tutti i Comitati quando la Camera sta per recitare le preghiere (3).

(1) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ed., pagg. 197-198.

(2) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ed., pagg. 199-200.

(3) Cfr. ERSKINE MAY, *op. cit.*, XIII ed., pagg. 198-199.

Le regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti di America enumerano tra gli « officers » il Clerk, il « Sergente d'armi », il Custode, il Direttore delle poste e il Cappellano e ne specificano particolarmente le funzioni, le quali corrispondono analogicamente a quelle del Parlamento inglese, salvo che essi ripetono la nomina dall'Assemblea stessa. Il Custode ha parte delle funzioni attribuite in Inghilterra al « Sergente d'armi », in particolare quella di vigilare il palazzo e l'Aula impedendo l'accesso agli estranei e di tenere l'inventario di tutti i mobili (1).

In Francia il regolamento distingue i servizi della Camera in legislativi e in amministrativi e comprende nei primi il segretariato generale della Presidenza, la redazione del processo verbale e dei resoconti analitici, la stenografia e la spedizione delle leggi e dei processi verbali; comprende nei secondi il segretariato della Questura, gli archivi, la biblioteca, la cassa e la manutenzione del palazzo. I servizi legislativi sono posti sotto l'alta direzione e il controllo del Presidente; i Questori hanno invece la direzione e il controllo di tutti i servizi amministrativi; inoltre una Commissione di contabilità composta di undici deputati eletti annualmente dagli Uffici ha il compito di verificare e di appurare i conti, di esaminare il bilancio preparato dai Questori e di sottoporlo all'approvazione della Camera, alla quale essa rende conto, al termine di ogni esercizio, del suo mandato. Così delineato l'ordinamento dei servizi, il regolamento dispone che le norme per la redazione dei processi verbali e per i servizi interni, le attribuzioni dei funzionari e degli impiegati, le modalità di nomina sono riservate ad un regolamento interno (2).

Nel Belgio, alla Camera dei rappresentanti, il Capo del servizio legislativo è un « greffier » nominato per sei anni con le norme stesse in vigore per le nomine dell'Ufficio di Presidenza; egli assiste alle sedute pubbliche, ha l'incarico della redazione dei processi verbali, cura la stampa degli atti, sorveglia i commessi addetti alla Segreteria e alla biblioteca. Dei provvedimenti relativi al materiale, al cerimoniale e

(1) Cfr. Regole della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America, nn. II a VII.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati francese, Capo XVII, articoli 130 a 133 e articolo 139.

alle spese della Camera sono incaricati i Questori, e i conti sono verificati da una Commissione di sei deputati, i quali, su proposta dei Questori compilano il bilancio e lo sottopongono all'approvazione della Camera. Infine il regolamento prevede la nomina da parte della Camera, se il servizio lo esiga, di un bibliotecario nello stesso modo e per lo stesso periodo di tempo del « greffier ». Contiene infine il regolamento belga, la norma che gli impiegati e il personale subalterno della Camera sono nominati e revocati dal Consiglio di Presidenza (1).

Il regolamento del Reichstag germanico non parla affatto dell'ordinamento amministrativo: accenna soltanto alla redazione di un resoconto stenografico di ogni seduta (2). Anche il regolamento del Consiglio Nazionale svizzero si limita a disporre che due Segretari nominati dal Consiglio Federale redigono il processo verbale e provvedono al servizio di traduzione e contiene poi la norma generale che gli affari di cancelleria del Consiglio Nazionale sono sbrigliati dalla Segreteria dell'Assemblea federale, la quale dipende direttamente dal Cancelliere della Confederazione (3). Identica norma generica contiene in Svizzera il regolamento del Consiglio degli Stati (4). Tra i regolamenti che non contengono nessuna norma sono quelli del Riksdag svedese e del Consiglio Nazionale austriaco. Invece il regolamento bulgaro e quello cecoslovacco specificano i vari servizi. Nella Assemblea Nazionale bulgara il Presidente ha la direzione e il controllo supremo di tutti i servizi, cioè: Segreteria, Questura, Stenografia, Contabilità e Biblioteca, ciascuno dei quali è retto da singoli regolamenti interni. Speciale rilievo ha l'Ufficio di stenografia, per il quale è prescritta nel regolamento la nomina di un Capo, diretto dipendente del Presidente. Egli infatti sottopone le proposte di nomine e di carriera del personale addetto a tale Ufficio, mentre per tutti gli altri impiegati e per gli altri inservienti vige la norma della nomina presidenziale, ma previa deliberazione del Consiglio di Presidenza.

(1) Cfr. Regolamento della Camera dei rappresentanti belga, Capo VIII, articoli 82, 83, 88, 89 e 90, Capo IX, articoli 92 a 97, Capo X, articolo 101 e Capo XI, articolo 103.

(2) Cfr. Regolamento del Reichstag germanico, § 108.

(3) Cfr. Regolamento del Consiglio nazionale svizzero, articoli 22 e 23.

(4) Cfr. Regolamento del Consiglio degli Stati svizzero, articoli 20 e 21.

Anche in Bulgaria alla gestione economica sovrintendono i Questori; però una Commissione di sei deputati esamina alla fine di ogni Sessione i conti e ne riferisce alla Sessione successiva (1). Il regolamento della Camera cecoslovacca stabilisce le mansioni della Segreteria – redazione del verbale, esecuzione delle deliberazioni, tenuta degli archivi, contabilità, cassa, documenti elettorali – affidate a funzionari ed impiegati sotto la direzione del Segretario della Camera e dispone che la nomina e lo stato economico e giuridico del personale di segreteria, della stenografia e della biblioteca sono regolati da una speciale legge (2).

Il regolamento della Camera Argentina si limita ad enunciare la norma generale che i funzionari e gli altri impiegati della Segreteria sono alle dirette dipendenze dei Segretari e che il Presidente ne stabilisce le mansioni e gli assegni in base ad uno speciale organico (3). Di funzionari e di servizi interni non fa parola il regolamento della Dieta polacca, che accenna soltanto alla redazione di un resoconto stenografico, evidentemente redatto da speciali impiegati (4). Invece il regolamento della Camera greca contiene – unico esempio fra quelli delle altre Assemblee – norme minute e particolari che disciplinano la costituzione ed il funzionamento di tutti i servizi interni. Esso infatti determina le mansioni di tutti gli Uffici – Segreteria della Presidenza, Processo verbale, Resoconto stenografico, Archivio, Biblioteca, Ragioneria, Ufficio del personale – nonchè le norme di assunzione, lo stato giuridico ed economico e la disciplina dei funzionari, impiegati e agenti subalterni addetti agli Uffici stessi e infine le norme di contabilità in genere e quelle relative alla confezione analitica del bilancio interno, che è presentato alla Camera dal Presidente con la relazione della Commissione di contabilità (5).

(1) Cfr. Regolamento dell'Assemblea Nazionale bulgara, Capo XV, articoli 92 a 97.

(2) Cfr. Regolamento della Camera dei deputati cecoslovacca, § 14.

(3) Cfr. Regolamento della Camera argentina, articoli 169 e 170.

(4) Cfr. Regolamento della Dieta polacca, articolo 33.

(5) Cfr. Regolamento della Camera greca, Capo IX, articoli 79 a 86, Capo XII, articoli 91 a 94; Capo XIII, articoli 96 a 99; Capo XIV, articoli 100 a 130 e Capo XV, articoli 131 e 132.

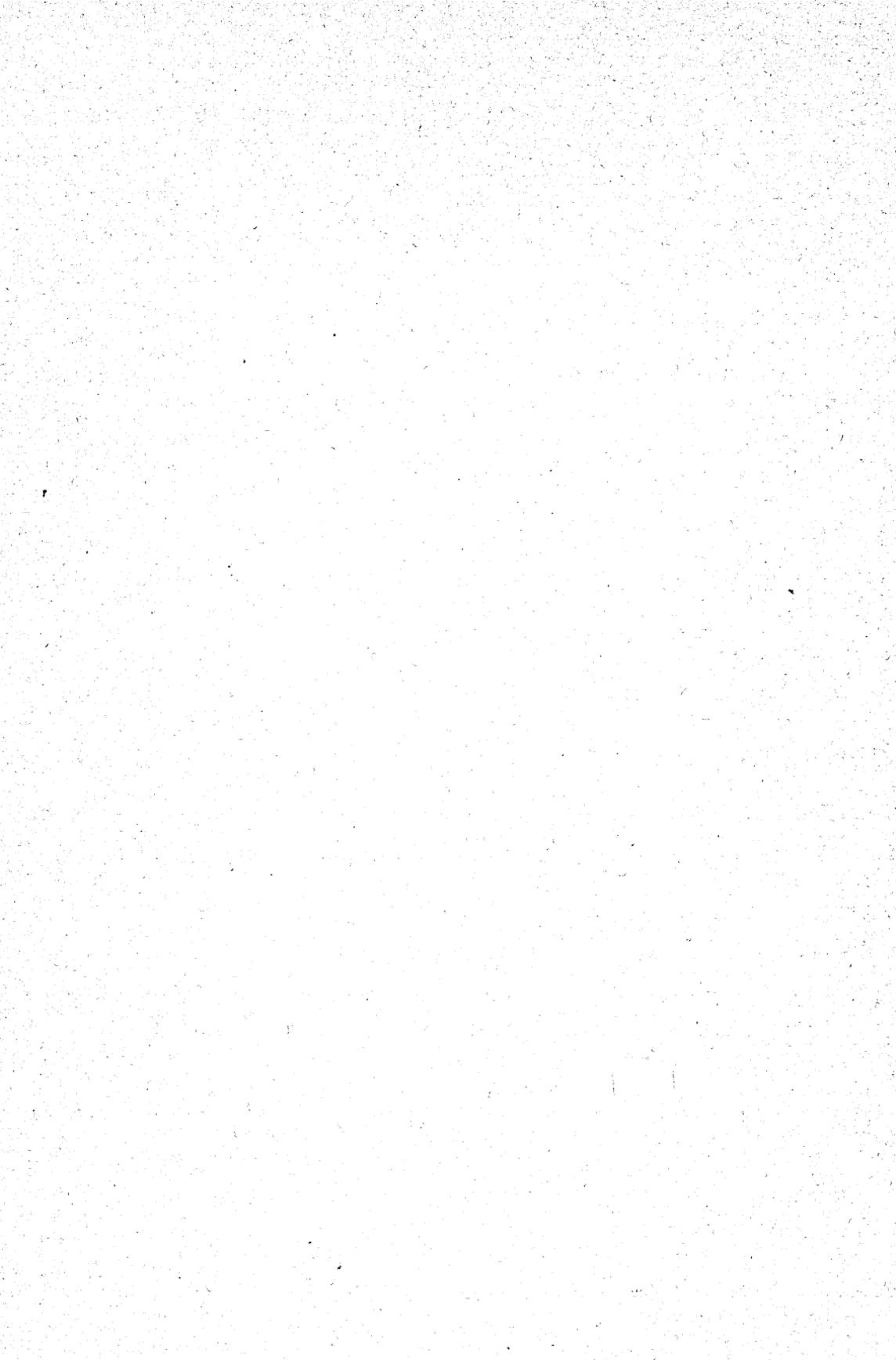
B) SENATO DEL REGNO.

5. — Il regolamento del Senato, al pari di quello della Camera, contiene nei riguardi dell'Amministrazione interna poche norme generali e rimanda ad uno speciale regolamento interno la ripartizione dei servizi, la pianta organica, le competenze, le attribuzioni degli Uffici e tutte le norme regolatrici del personale addetto. Come principio di massima dispone che gli Uffici amministrativi e i servizi sono posti tutti sotto la sorveglianza e l'autorità del Segretario generale, il quale è nominato dal Senato in seduta pubblica a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta e con la stessa forma può essere revocato (Regol. art. 114 e 115). Il regolamento accenna poi in vari articoli a determinate funzioni del Segretario generale: così stabilisce che a tutte le sedute pubbliche assistono il Segretario generale e gli altri funzionari indicati dal Presidente (art. 35); che il Segretario generale convoca, d'ordine del Presidente, gli Uffici centrali (art. 15) anche dopo la loro costituzione (art. 19); correda i disegni di legge di conversione di decreti-legge, trasmessi dalla Camera, delle relazioni ministeriali e degli atti parlamentari (art. 34); tiene un registro di tutti i congedi (art. 109); esercita infine le funzioni di cancelliere dell'Alta Corte di Giustizia (art. 114). Ma se il Segretario generale è il capo di tutti i servizi, l'alta sorveglianza degli uffici di Segreteria e dei resoconti, durante le Sessioni, è affidata a tre senatori Segretari a ciò designati dal Presidente (art. 11). Alla direzione economica e alla contabilità sovrintendono invece i Questori, i quali sottopongono al Consiglio di Presidenza, con relazione scritta, i bilanci per le spese del Senato e i rendiconti consuntivi. Però, a differenza di quanto avviene alla Camera, i Questori anzichè presentare il bilancio interno direttamente al Senato, lo sottopongono alla verifica da parte della Commissione di contabilità interna ed è quest'ultima che ne riferisce al Senato in Comitato segreto presentando relazioni scritte tanto sui consuntivi, quanto sui preventivi (art. 8 e 21) (1).

(1) L'ordinamento interno dei servizi del Senato è del tutto analogo a quello della Camera dei deputati; si compone del Segretariato generale e dell'Ufficio di segreteria del quale fa parte anche l'Ufficio di studi legisla-

6. — In generale l'ordinamento amministrativo delle Camere alte si uniforma a quello delle corrispondenti Camere dei deputati. Sarebbe quindi una inutile ripetizione la istituzione di confronti non implicanti alcuna sostanziale differenza e pertanto ce ne asteniamo completamente, anche per non appesantire la esposizione delle norme delle Assemblee italiane, che ha formato ed è lo scopo precipuo della presente pubblicazione.

tivi; dell'Ufficio dei resoconti (sommario e stenografico); dell'Ufficio di Questura, al quale sono demandati tutti i compiti relativi alle spese necessarie per il funzionamento dell'Assemblea e al cerimoniale; della Biblioteca. A ciascuno di tali Uffici è preposto un Capo, che ne risponde verso il Segretario generale.



INDICE - SOMMARIO

PARTE PRIMA.

I REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO ITALIANO DALLE ORIGINI AD OGGI

PAG.

- A) *Camera dei deputati*: 1°) Il regolamento provvisorio del 1848 - 2°) Sue origini - 3°) Principi informatori - 4°) Proposta Balbo del 1850 per lo studio di un nuovo regolamento e progetto relativo - 5°) Mancata discussione e decadenza del progetto - 6°) Proposta Pescatore del 1856 per una riforma organica e relazione Torelli - Sua decadenza per la chiusura della sessione e ripresa nella sessione successiva. Nuova relazione Torelli del 1857 - 8°) Chiusura della V Legislatura e mancata discussione della riforma. Nomina nella VI Legislatura di una Commissione per lo studio di un nuovo regolamento, e progetto Bon-Compagni del 1863 - 9°) Approvazione della proposta Sella di adottarlo in via provvisoria . 13-23
- 10°) Carattere del nuovo regolamento - 11°) Esposizione delle sue norme fondamentali - 12°) Modificazioni del 1864 - 13°) La Commissione di riforma nominata nella IX Legislatura - 14°) Nuovo progetto di regolamento del 1868, relatore Bon-Compagni. Sua approvazione in via provvisoria - 15°) Esposizione del nuovo regolamento e suoi caratteri distintivi dal precedente. Abolizione del sistema degli Uffici - 16°) Proposte del 1869-70 per il ritorno al sistema degli Uffici - 17°) Loro mancata discussione nella X Legislatura - 18°) La XI Legislatura con Roma capitale d'Italia. Nuova proposta per il ritorno al sistema degli Uffici, decaduta con la chiusura della 1ª Sessione 24-34

19°) La 2ª Sessione della XI Legislatura: nomina di una Commissione di riforma e relazione Casalini del 1872 - 20°) Mancata discussione della relazione Casalini. Proposta Macchi del 1873 per il ritorno al sistema degli Uffici e sua approvazione - 21°) Ripresentazione del progetto Casalini nella 3ª Sessione della XI Legislatura e mancata sua discussione - 22°) XII Legislatura. Nuova Commissione di riforma e relazione Crispi del 1875: mancata sua discussione - 23°) XIII Legislatura: nuova Commissione e relazione Lazzaro del 1876 - 24°) Sua discussione nel febbraio 1877 e rinvio alla Commissione per modificarla sulla base del mantenimento degli Uffici. Nomina di una nuova Commissione - 25°) Relazione Corbetta del 1877 - 26°) Chiusura della sessione e mancata discussione della relazione anche nelle altre due sessioni della XIII Legislatura - 27°) Ripercussioni della nuova situazione politica creata con l'avvento della sinistra al potere e con la riforma del sistema elettorale sulla base dello scrutinio di lista. Riproduzione della relazione Corbetta nel 1880; inizio della discussione nel 1881; rinvio e decadenza per la chiusura della XIV Legislatura - 28°) XV Legislatura: abbandono del sistema di un rifacimento *ex novo* del regolamento, e riforme di singole disposizioni - 29°) Modificazioni nella XVI Legislatura. Costituzione di una Commissione permanente del regolamento

30°) Riforme proposte dalla Commissione permanente durante la XVI Legislatura nel 1887 e 1888 - 31°) Carattere delle modificazioni approvate e nuovo testo del 1888 - 32°) Nuovo coordinamento del 1891 per la parte relativa alle interrogazioni, interpellanze e mozioni - 33°) Gli avvenimenti politici del 1898-99. L'ostruzionismo sui provvedimenti politici e le proposte di riforma al regolamento: inizio della discussione, continuazione dell'ostruzionismo su di essa; proroga e chiusura della 2ª Sessione della XX Legislatura - 34°) 3ª Sessione della XX Legislatura: ripresa dell'ostruzionismo sui provvedimenti politici. Proposte di riforme al regolamento. Approvazione senza discussione delle riforme e avvenimenti che ne conseguirono: chiusura nel 1900 della XX Legislatura - 35°) Esposizione delle riforme, che erano state approvate senza discussione

36°) XXI Legislatura. Proposta del Presidente della Camera, Villa, per la nomina di una Commissione incaricata di

35-48

49-65

PAG.

compilare un nuovo regolamento; presentazione e approvazione del regolamento del 1900 - 37°) Esposizione di detto regolamento - 38°) Modificazioni a singole disposizioni nella Legislatura XXI - 39°) Modificazioni nella Legislatura XXII - 40°) Modificazioni nella Legislatura XXIII - 41°) Legislatura XXIV: nuovo progetto di regolamento e sua mancata discussione - 42°) Modificazioni del 1920: abolizione degli Uffici e istituzione di Commissioni permanenti - 43°) Modificazioni alle norme regolatrici delle Commissioni permanenti nella XXVI Legislatura - 44°) Il Regime fascista: la proposta di abolizione nelle Commissioni: sospensione della discussione - 45°) La riforma elettorale; le conseguenti modificazioni al regolamento nella XXVII Legislatura; loro approvazione e nuovo testo unico del 1925 - 46°) Modificazioni successive - 7°) La nuova legge elettorale e le elezioni plebiscitarie del 24 marzo 1929 - 48°) Revisione del regolamento in seguito al nuovo carattere totalitario della Camera: nuovo testo unico 1° maggio 1929 e successive singole modificazioni del 1929 e del 1930 .

66-84

- B) *Senato del Regno*: 49°) Regolamento provvisorio del 1848. Commissione di revisione e nuovo testo unico di regolamento approvato nel 1850 - 50°) Esposizione delle norme fondamentali del regolamento del 1850 - 51°) Nuovo testo compilato dalla Commissione di revisione del 1860 ed approvato nel 1861 - 52°) Carattere della riforma. Nuova revisione del 1868 - 53°) Proposte contenute nella riforma del 1868 relative alla discussione preliminare delle leggi - 54°) Deliberazione della sospensiva delle proposte stesse. Modificazioni del 1872 e del del 1874 a singole disposizioni - 55°) Proposte di modificazioni presentate nella XIII Legislatura. Relazione Manfrin del 1880 (XIV Legislatura) - 56°) Nuova relazione Manfrin del 1883 e sua approvazione - 57°) Le modificazioni approvate - 58°) La Commissione di riforma della XX Legislatura e la relazione Schupfer del 1900 - 59°) Esposizione delle riforme approvate dal Senato il 22 febbraio 1900 - 60°) Costituzione nel 1906 di una Commissione permanente per il regolamento interno e proposte di riforma del 1910 - 61°) L'avvento del fascismo al potere, e la necessità di un nuovo regolamento. L'approvazione del nuovo testo 12 dicembre 1929, oggi vigente

85-100

PARTE SECONDA.

IL REGOLAMENTO VIGENTE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI E DEL SENATO DEL REGNO

PAG.

CAPO I. — LA COSTITUZIONE DELL'ASSEMBLEA — L'UFFICIO DI PRESIDENZA — GLI UFFICI E LE COMMISSIONI.

- A) *Camera dei deputati*: 1°) Immissione dei deputati nella loro funzione. Giuramento — 2°) Costituzione provvisoria della Assemblea — 3°) Il Seggio definitivo: l'Ufficio di Presidenza — 4°) Confronti con la costituzione di Assemblee straniere — 5°) Gli Uffici e le Commissioni nel regolamento italiano — 6°) Gli Uffici e le Commissioni di Assemblee straniere 103-114
- B) *Senato del Regno*: 7°) La proclamazione dei senatori e la costituzione provvisoria e definitiva del Senato — 8°) La divisione in Uffici e Commissioni — 9°) Confronti con le norme di Assemblee straniere 115-118

CAPO II. — LA VERIFICAZIONE DEI POTERI.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) La verifica dei poteri nella Camera italiana — 2°) Sistema vigente in Assemblee straniere 119-121
- B) *Senato del Regno*: 3°) Il procedimento di verifica dei titoli dei nuovi senatori — 4°) Confronti con le norme di Assemblee straniere 122-123

CAPO III. — ATTRIBUZIONI E POTERI DELLA PRESIDENZA — DEGLI UFFICI E DELLE COMMISSIONI — DIRITTI E DOVERI DEI MEMBRI DELLE ASSEMBLEE.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) La Presidenza e le sue attribuzioni — 2°) Confronti con regolamenti esteri — 3°) Gli Uffici e le Commissioni — 4°) I diritti e i doveri dei membri della Camera italiana — 5°) Le norme vigenti in Assemblee straniere 124-132

PAG.

- B) *Senato del Regno*: 6°) L'Ufficio di Presidenza del Senato italiano - 7°) Le attribuzioni degli Uffici e delle Commissioni - 8°) I doveri e i diritti dei senatori - 9°) Regolamenti esteri 133-136

CAPO IV. — LA PRESENTAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE E IL LAVORO PREPARATORIO PER LA DISCUSSIONE — ORGANI E FUNZIONI.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) Il sistema della Camera italiana - 2°) L'esame preliminare dei disegni di legge nelle Assemblee straniere 137-141

- B) *Senato del Regno*: 3°) La procedura e il metodo del Senato - 4°) Confronti con regolamenti esteri 142-144

CAPO V. — LE SEDUTE DELL'ASSEMBLEA — ORDINE DEL GIORNO — PROCEDURA — DISCIPLINA.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) L'apertura e la chiusura delle sedute: l'ordine del giorno - 2°) La procedura delle sedute - 3°) La direzione della discussione e il mantenimento dell'ordine: sanzioni relative - 4°) Confronti con regolamenti di Assemblee straniere nei riguardi della procedura delle sedute - 5°) Medesimi confronti nei riguardi della disciplina e delle sanzioni disciplinari 145-160

- B) *Senato del Regno* - 6°) Lo svolgimento delle sedute: modalità e differenze con le norme corrispondenti del regolamento della Camera - 7°) La disciplina nei riguardi degli estranei - 8°) I regolamenti stranieri e la particolare procedura vigente alla Camera dei Lords di Inghilterra 161-165

CAPO VI. — LA DISCUSSIONE DEI DISEGNI DI LEGGE E DELLE MOZIONI.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) La discussione generale - 2°) Gli ordini del giorno - 3°) La discussione degli articoli: emendamenti, loro classificazione e procedura di presentazione e discussione - 4°) La discussione abbreviata degli articoli - 5°) Il coordinamento e le correzioni di errori materiali - 6°) La discussione delle mozioni - 7°) I metodi di discussione in Assemblee stra-

- niere: premessa - 8°) Il sistema inglese e degli Stati Uniti d'America - 9°) Il metodo delle tre letture in Germania, in Austria, in Bulgaria, in Polonia - 10°) La procedura di discussione in Francia, nel Belgio, in Svizzera - 11°) La procedura in Grecia, in Cecoslovacchia, in Svezia, in Argentina . . . 166-188
- B) *Senato del Regno*: 12°) Le modalità di discussione comparate con quelle della Camera dei Deputati - 13°) Richiami di regolamenti esteri 189-192

CAPO VII. — LA VOTAZIONE.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) Premessa - 2°) Metodi e procedura di votazione: palesi e segreti; peralzata e seduta; per divisione nell'Aula; per appello nominale; per schede; a scrutinio segreto - 3°) La priorità dei vari metodi di votazione - 4°) Obbligatorietà di taluna delle forme di votazione - 5°) Dichiarazione di voto e astensione - 6°) Confronti con regolamenti di Assemblee straniere: il sistema inglese e degli Stati Uniti d'America - 7°) I metodi di votazione palese delle Camere dei deputati di Francia, Belgio, Germania, Austria, Svizzera, Svezia, Polonia, Cecoslovacchia, Grecia - 8°) I sistemi di votazione palese e segreta della Bulgaria e dell'Argentina 193-204
- B) *Senato del Regno*: 9°) Parallelo delle forme e delle modalità di votazione con quelle della Camera dei deputati - 10°) Confronti con i metodi di Assemblee straniere 205-208

CAPO VIII. — L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E LA FUNZIONE ISPETTIVA AMMINISTRATIVA E POLITICA.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) Premessa - 2°) Proposte di legge: presentazione e procedura per l'esame - 3°) Le proposte di inchieste parlamentari - 4°) L'iniziativa parlamentare nelle Assemblee straniere - 5°) Norme di regolamenti stranieri in materia di inchieste parlamentari - 6°) La funzione ispettiva: le interrogazioni - 7°) Le interpellanze - 8°) Le mozioni - 9°) Il controllo sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti - 10°) La funzione ispettiva nei regolamenti di Assemblee straniere 209-224

PAG.

- B) *Senato del Regno*: 11°) Le proposte di legge di iniziativa dei senatori - 12°) Funzione ispettiva del Senato - 13°) I principi regolamentari di Camere Alte straniere. 225-227

CAPO IX. — IL DIRITTO DI PETIZIONE.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) La presentazione delle petizioni e i requisiti necessari per la loro validità - 2°) La procedura di esame della Giunta permanente e la discussione e deliberazione dell'Assemblea - 3°) Le petizioni nei regolamenti stranieri. 228-232

- B) *Senato del Regno*: 4°) La presentazione e la procedura di svolgimento delle petizioni - 5°) Le petizioni nei regolamenti di Camere alte straniere. 233-234

CAPO X. — L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE ASSEMBLEE.

- A) *Camera dei Deputati*: 1°) Premessa - 2°) L'ordinamento amministrativo della Camera italiana - 3°) Gli organi di vigilanza dei vari uffici e servizi - 4°) L'ordinamento amministrativo di Assemblee straniere. 235-241

- B) *Senato del Regno*: 5°) Gli Uffici e i servizi del Senato - 6°) Il principio di massima delle Camere Alte straniere. 242-243

