

CAPO V

GLI ORGANI DELLA CAMERA

di Gian Franco Ciaurro



CAPO V.

GLI ORGANI DELLA CAMERA

SOMMARIO: *La Presidenza:* 1. Modalità di elezione della Presidenza della Camera. — 2. Il Presidente della Camera come organo di rilevanza esterna. — 3. Le funzioni interne del Presidente. — 4. Autonomia e responsabilità del Presidente. — 5. I Vicepresidenti. — 6. I Segretari di Presidenza. — 7. I Questori. — 8. L'Ufficio di Presidenza come organo collegiale. — 9. La Conferenza dei Presidenti.

I Gruppi parlamentari: 10. Origini e natura dei Gruppi parlamentari. — 11. La costituzione dei Gruppi. — 12. Le funzioni dei Gruppi.

Le Commissioni parlamentari: 13. Origini e natura delle Commissioni. — 14. La costituzione delle Commissioni permanenti. — 15. Il funzionamento delle Commissioni permanenti. — 16. Le Commissioni speciali. — 17. Le Commissioni speciali per l'esame di progetti di legge. — 18. Le Commissioni di indagine. — 19. Le Commissioni di inchiesta. — 20. La Commissione inquirente per i procedimenti di accusa. — 21. Le Commissioni di vigilanza. — 22. Le Commissioni consultive.

Le Giunte: 23. Origini e natura delle Giunte. — 24. La Giunta per il Regolamento. — 25. La Giunta delle elezioni. — 26. La Giunta per le autorizzazioni a procedere.

La Camera, che è un organo complesso, ricomprende nel suo ambito altri organi, singoli e collegiali, permanenti o temporanei, ai quali la Costituzione, il Regolamento o le consuetudini parlamentari attribuiscono determinate funzioni direttamente o indirettamente rilevanti nell'ordinamento generale (1).

I principali organi della Camera sono:

l'Ufficio di Presidenza, che è formato dal Presidente della Camera, dai Vicepresidenti, dai Segretari e dai Questori, che costituiscono poi a loro volta altrettanti organi, ai quali sono attribuite funzioni diverse da quelle esercitate dall'Ufficio di Presidenza nella sua collegialità;

l'Assemblea plenaria, che non va confusa — nonostante ciò si faccia nel linguaggio corrente — con la « Camera », di cui è soltanto una delle articolazioni organizzatorie, anche se la più importante (dell'Assemblea plenaria, comunque, dato il suo particolare rilievo, non ci oc-

(1) Sui concetti di organo semplice e complesso, di attribuzione di funzioni, ecc. vedi specialmente: GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano 1950, pagg. 90-91, 136-137.

cuperemo in questo capitolo, ma nel successivo, ad essa specialmente dedicato);

i Gruppi parlamentari;

le Commissioni permanenti o speciali;

le Giunte permanenti (per il Regolamento, delle elezioni, delle autorizzazioni a procedere).

LA PRESIDENZA.

1. – Il primo atto cui la Camera provvede dopo l'elezione è, di regola, quello della sua « costituzione »: che è il termine regolamentare con cui si designa il procedimento per la nomina del Presidente, e dei quattro Vicepresidenti, degli otto Segretari e dei tre Questori che con lui compongono l'Ufficio di Presidenza. È questo un atto al quale la Camera è strettamente tenuta, non solo perché la Presidenza è l'organo primario che, in base al Regolamento, deve assicurare il libero e ordinato svolgimento dei suoi lavori, ma anche perché al Presidente della Camera (e in qualche caso agli altri membri dell'Ufficio di Presidenza) sono attribuite nel nostro ordinamento funzioni di notevolissimo rilievo, anche esterne alla Camera e di carattere costituzionale. Per questi motivi l'atto in parola è oggetto di una specifica garanzia nella Carta costituzionale, che all'art. 63, 1° comma, stabilisce esplicitamente: « Ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di Presidenza ».

Anche questo iniziale procedimento costitutivo non sarebbe però possibile senza una qualche forma preliminare di direzione e di organizzazione tecnica dei lavori dell'Assemblea. A ciò provvedono le disposizioni regolamentari per la designazione di un Ufficio provvisorio, le cui funzioni – rilevanti nel passato, specialmente prima del 1868, quando esso estendeva la sua competenza a tutta la prima fase dei lavori parlamentari, fino al completamento della verifica dei poteri – sono oggi ridotte a quelle di un mero strumento formale di transizione per consentire l'elezione dell'Ufficio di Presidenza definitivo: elezione che ha luogo nella prima seduta dell'Assemblea di ogni legislatura (la cui data è di norma stabilita dal Presidente della Repubblica nel decreto di convocazione dei comizi elettorali, e comunque non può andare oltre il ventesimo giorno dalle elezioni, a norma dell'art. 61 Cost.), o al massimo in quelle immediatamente successive.

La designazione di questo Ufficio provvisorio avviene – com'è naturale, in un'Assemblea non ancora « costituita » – sulla base di criteri

puramente automatici. Funge da Presidente uno dei Vicepresidenti delle Camere anteriori, scelto in ordine di legislatura (a cominciare dalle più recenti) e, all'interno di ogni legislatura, in ordine di anzianità di nomina (a cominciare dal più anziano di nomina; in caso di pari anzianità, prevale il Vicepresidente che sia stato eletto con maggior numero di voti). Solo ove non sia presente in Assemblea alcun Vicepresidente di Camere anteriori, presiede il deputato più anziano d'età (art. 2 Reg. Camera). Collaborano con il Presidente sei Segretari provvisori, designati con gli stessi criteri tra i Segretari delle Camere precedenti; in mancanza, si scelgono i deputati più giovani d'età (art. 3 Reg. Camera).

Questi criteri per la designazione dell'Ufficio provvisorio derogano dunque parzialmente dalla tradizione tipica degli organi assembleari che vuole alla presidenza, nella fase costitutiva, il decano per età, assistito dai membri più giovani dell'assemblea, che fungono da segretari; così com'è stabilito dal Regolamento del Senato, e com'era stabilito anche dal Regolamento della Camera prima della riforma del 1868. La ragione della deroga deve evidentemente ricercarsi nell'opportunità di assicurare alla Presidenza della Camera nella delicata fase preliminare – per quanto possibile – l'apporto dell'esperienza di persone già collaudate nella direzione tecnica dei lavori parlamentari; ed anche di evitare di sottoporre ad un eccessivo sforzo il deputato più anziano conferendogli la funzione di Presidente provvisorio (2).

La costituzione dell'Ufficio provvisorio rappresenta un presupposto di procedibilità per gli ulteriori lavori della Camera e, in particolare, per l'elezione del Presidente, dei Vicepresidenti, dei Segretari e dei Questori dell'Ufficio di Presidenza definitivo.

Questa elezione avviene mediante successive votazioni per schede, indette, di norma, subito dopo l'insediamento dell'Ufficio di Presidenza provvisorio. Valgono per esse speciali regole, intese a contemperare l'esigenza di una rapida conclusione dell'iniziale fase costitutiva dei lavori della Camera con quella di procedere ad una scelta ragionata e as-

(2) La questione era particolarmente delicata nella Camera prefascista, quando la Presidenza si rinnovava ad ogni sessione. Si legge a questo proposito nel Mancini-Galeotti che con la riforma del 1868 « fu tolto il gravissimo inconveniente che la Camera nell'agitazione dei primi giorni fosse diretta dal meno atto per energia fisica. Evidentemente imponevasi per tal modo al più degno di riguardo uno sforzo, che fu probabilmente la cagione per la quale il deputato Quaglia, nel 4 aprile 1860, presiedendo l'Assemblea quale decano, fu colto da uno svenimento che precedette di poco la sua morte » (MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pag. 92).

sistita dal più largo consenso, in considerazione dell'importanza dei compiti attribuiti – normalmente, per l'intera legislatura – ai deputati che risulteranno eletti.

Per l'elezione a Presidente è necessaria, alla prima votazione, una particolare maggioranza: cioè la maggioranza assoluta dei voti comunque espressi, computando tra questi ultimi anche le schede bianche (art. 4 Reg. Camera). Non si adotta, pertanto, il sistema della maggioranza « fissa », calcolata sul numero complessivo dei componenti l'Assemblea, presenti o assenti che siano (sistema adottato, ad esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica, e che qui è forse sembrato eccessivamente rigido); ma si esclude anche espressamente che le schede bianche possano essere parificate alle astensioni, e quindi non considerate – secondo una discussa prassi della Camera – ai fini del calcolo della maggioranza « mobile » (legata cioè al numero dei votanti).

Com'è noto, la questione del computo delle schede bianche ai fini del calcolo del *quorum* di maggioranza è controversa in dottrina e incerta nella pratica; né si tratta di una questione di importanza soltanto teorica, poiché, escludendo le schede bianche dal computo, il *quorum* di maggioranza si abbassa, e l'elezione viene facilitata. Questa proprio sembra la ragione per la quale, in questo caso di particolare rilievo, il Regolamento dirime direttamente ogni difficoltà interpretativa e stabilisce che la maggioranza sia calcolata sul numero di coloro che hanno preso parte alla votazione deponendo la scheda nell'urna, indipendentemente dal contenuto della scheda stessa. Si vuole infatti escludere che le schede bianche – le quali rappresentano, in definitiva, una espressione di sfiducia verso tutti i designati alla candidatura – contribuiscano comunque all'elezione del Presidente della Camera, sia pure facilitandola indirettamente con l'abbassamento del *quorum* di maggioranza.

Considerazioni similari valgono per le schede nulle, che esprimono chiaramente, del resto, una volontà di votare, anche se non in modo conforme alle regole che disciplinano la votazione: per cui le schede nulle andrebbero sempre considerate come voti espressi – pur in forma particolare – e quindi computate ai fini del calcolo del *quorum* di maggioranza (3).

Lo spoglio delle schede per la nomina del Presidente si fa in seduta pubblica (art. 6 Reg. Camera). Le schede vengono prima numerate, sia

(3) Sulla questione del computo delle schede bianche e nulle, v. LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pag. 161; MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, Roma 1964, pagg. 591-592.

per verificare il numero legale, sia per accertare la corrispondenza tra i votanti e il numero delle schede. Se questa corrispondenza non si riscontra, l'esito della votazione non è inficiato qualora il numero delle schede sia inferiore a quello dei votanti (il che avviene quando taluno dei votanti non abbia depresso la sua scheda nell'urna); ove invece il numero delle schede superi quello dei votanti, si procede alla cosiddetta « prova di resistenza », che consiste nel sottrarre al candidato che ha riportato la maggioranza un numero di voti corrispondente alle schede eccedenti. Se anche con tale sottrazione il candidato mantiene la maggioranza richiesta, è proclamato eletto; in caso contrario, si dovrà rinnovare la votazione (4).

Qualora nella prima votazione nessun candidato riporti la maggioranza richiesta, l'Assemblea « procede nel giorno stesso o nel giorno successivo ad una nuova elezione libera » (art. 4 Reg. Camera, 2° comma) (5): cioè ad una seconda votazione che si svolge in tutto e per tutto con gli stessi criteri della prima, sia per il computo della maggioranza, sia perché i deputati restano liberi di votare per qualsiasi membro dell'Assemblea.

Con queste due votazioni successive, identicamente disciplinate, il Regolamento vuol favorire l'elezione di un Presidente che abbia il più largo consenso della Camera, cioè la maggioranza effettiva di tutti i voti comunque espressi: se questo risultato fosse fallito al primo scrutinio, ben si potrà conseguirlo nel secondo, o con un nuovo candidato, o con spostamenti di voti sui candidati precedentemente votati, e la cui forza elettorale è pertanto già nota. Ma se nemmeno nella seconda votazione la volontà della maggioranza dell'Assemblea si orienta in modo univoco,

(4) Cfr. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma 1948, pag. 75.

(5) L'uso dell'aggettivo « libera » nel contesto dell'art. 4 Reg. Camera ha fatto ritenere al MUSCARÀ (*Manuale del deputato*, cit., pag. 592 e pagg. 658-659) che nella seconda votazione non si debba tener conto né del criterio della maggioranza assoluta né di quello del computo delle schede bianche tra i votanti: questi criteri sarebbero eccezionali, ed avrebbero pertanto valore limitato alla prima votazione. Ma, se così fosse, la seconda votazione sarebbe comunque decisiva, bastando per l'elezione la maggioranza relativa dei voti (salvo il caso eccezionalissimo e quasi scolastico di due candidati a parità di voti); e la successiva disposizione per la votazione di ballottaggio non avrebbe senso. L'aggettivo « libera » va dunque contrapposto non ai criteri che regolano il computo della maggioranza nella prima votazione, ma al sistema del ballottaggio che vincola la terza votazione. Lo conferma, del resto, l'origine storica della norma, introdotta nel 1907 a seguito di difficoltà interpretative sul punto se dovesse procedersi subito a votazioni di ballottaggio, qualora nessun candidato raggiungesse la maggioranza assoluta al primo scrutinio: scrisse allora il relatore on. Bruniati che per tali ipotesi « è preferibile che il Regolamento della Camera sanzioni quel che già la coscienza di ogni designato riconoscerebbe necessario, cioè una nuova elezione "libera" ». E nello stesso senso è la costante prassi interpretativa della Camera.

il Regolamento fa prevalere l'esigenza che la Camera abbia subito il suo Presidente, e possa pertanto iniziare la parte sostanziale dei suoi lavori: e stabilisce che in tal caso « nel giorno stesso si procede eventualmente al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti e si proclama eletto quello che consegua la maggioranza relativa » (art. 4 Reg. Camera, 2° comma). Per questa terza votazione – che dovrà essere in ogni caso definitiva (salvo il caso di parità dei voti, in cui, pur nel silenzio della norma, si deve presumere che la votazione di ballottaggio vada ripetuta) – si introducono dunque due nuovi e diversi criteri per l'elezione, strettamente correlativi fra loro: la limitazione dei candidati ai due che nella seconda votazione abbiano riportato il maggior numero di voti, e la sufficienza della maggioranza relativa ai fini della elezione.

Tutto il procedimento per l'elezione del Presidente della Camera dovrebbe comunque esaurirsi, secondo il meccanismo previsto dal Regolamento, entro due giorni consecutivi di seduta dell'Assemblea.

L'Ufficio provvisorio resta però ancora in carica per l'elezione degli altri membri dell'Ufficio di Presidenza. Per le relative votazioni vige il sistema del voto limitato, in modo da consentire anche alle minoranze di accedere a tali funzioni: ogni deputato, pertanto, vota per non più di due nomi per l'elezione dei Vicepresidenti (che sono quattro), per non più di quattro nomi per l'elezione dei Segretari (che sono otto), per non più di due nomi per l'elezione dei Questori (che sono tre). Sono eletti coloro che al primo scrutinio ottengono il maggior numero dei voti (art. 5 Reg. Camera). Lo spoglio delle schede viene effettuato immediatamente da dodici scrutatori estratti a sorte; la presenza di sette scrutatori è necessaria per rendere valida tale operazione (art. 6 Reg. Camera).

Il principio per cui le minoranze debbono essere rappresentate nell'Ufficio di Presidenza deriva da una antica e costante tradizione parlamentare italiana (6), intesa ad assicurare la massima possibile obiettività e imparzialità nel funzionamento di questo organo direzionale dell'Assemblea. Il rispetto di questa tradizione, dapprima affidato al *fair play* delle forze politiche, è stato assicurato anche dal punto di vista regolamentare con l'introduzione del sistema del voto limitato (avvenuta nel 1900); ma neppure questo sistema è più sufficiente in una situazione come

(6) « La maggioranza non s'è fatta la parte del leone che una volta sola, e cioè nel novembre 1874: ma in seguito alle dimissioni dei Segretari, anche allora fu reso omaggio alla sana consuetudine » (MANCINI-GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 92-93).

quella attuale, dominata dal rigido inquadramento dei deputati nei Gruppi parlamentari e dalla costante presenza all'opposizione di Gruppi minoritari fra loro contrapposti (anche a prescindere dalla considerazione che l'Ufficio di Presidenza è eletto all'inizio della legislatura, prima della formazione del Governo, e quindi in un momento in cui – almeno teoricamente – la maggioranza parlamentare non è ancora costituita, né è definito lo schieramento dei Gruppi nella maggioranza o nell'opposizione). Nelle legislature postfasciste si è dunque dovuto ricorrere nuovamente al *fair play* per consentire, mediante accordi fra le forze politiche, che almeno i più consistenti Gruppi parlamentari siano rappresentati nell'Ufficio di Presidenza.

Va tenuto inoltre presente che le regole ora esposte per l'elezione dei membri dell'Ufficio di Presidenza valgono anche – nei limiti in cui siano applicabili – ove si debba procedere alla sostituzione di qualcuno di essi in corso di legislatura, mancando nel Regolamento norme specifiche per questa ipotesi (è da notare, a questo proposito, che se qualcuno degli eletti nell'Ufficio di Presidenza intenda rassegnare le dimissioni, queste vanno rivolte alla Camera, che può accettarle o respingerle). Difficilmente, però, in questi casi può applicarsi il sistema del voto limitato: si pensi alla sostituzione di un singolo membro dell'Ufficio di Presidenza – che è poi il caso più frequente – alla quale si procede mediante una normale votazione per schede, con elezione del candidato che consegue la maggioranza relativa. Anche se applicabile, poi, il sistema del voto limitato non è di per sé sufficiente nelle elezioni suppletive a garantire i diritti delle minoranze senza idonei accordi tra le forze politiche.

La fase iniziale della « costituzione » della Camera si conclude quando, compiuta e proclamata la nomina della Presidenza definitiva, il Presidente provvisorio la invita ad insediarsi. È tradizionale, nella Camera italiana, che questa fase sia suggellata dal rituale abbraccio tra il Presidente provvisorio e il definitivo.

A questo punto, con l'avvenuto insediamento, il Presidente della Camera assume la pienezza delle sue funzioni; e, come primo suo atto, informa il Presidente della Repubblica e il Senato dell'avvenuta « costituzione » della Camera.

2. – Il Presidente è l'organo che rappresenta e garantisce gli interessi permanenti e istituzionali della Camera (7). Ad esso sono attri-

(7) V. per un ampio sviluppo di questo concetto: FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano 1965.

buite funzioni importanti, complesse e di ampio rilievo costituzionale, non solo per il libero e regolare andamento dei lavori parlamentari, ma anche per l'ordinato svolgimento delle funzioni statali nel loro insieme, giacché egli partecipa e contribuisce direttamente al mantenimento dell'equilibrio dei poteri tra gli organi supremi dello Stato, che è alla base del nostro sistema costituzionale.

Tra queste funzioni – che derivano al Presidente della Camera in parte direttamente dalla Costituzione, in parte da leggi, in parte dal Regolamento o dalle consuetudini parlamentari – vanno dunque anzitutto distinte, rispetto a quelle interne, le funzioni che ne fanno un vero e proprio organo di rilevanza costituzionale esterna rispetto all'ordinamento e all'attività dell'Assemblea che lo elegge. Queste funzioni possono distinguersi in due gruppi: quelle che il Presidente della Camera esercita come organo consultivo del Presidente della Repubblica; e quelle che esercita come Presidente del Parlamento in seduta comune delle due Camere.

A) *Funzioni consultive.* Tra le funzioni esterne del Presidente, si può parlare di una funzione consultiva soprattutto in relazione a tre casi:

a) il parere – obbligatorio, ma non vincolante – che il Presidente della Repubblica deve chiedere al Presidente della Camera (e a quello del Senato) in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere (art. 88 Cost.);

b) l'analogo parere che il Presidente della Repubblica deve chiedere al Presidente della Camera in caso di scioglimento del Consiglio superiore della magistratura (art. 31 della legge 24 marzo 1958, n. 195);

c) la « consultazione » del Presidente della Camera (e del Presidente del Senato) da parte del Presidente della Repubblica in occasione delle crisi di governo, in obbedienza ad una consolidata prassi costituzionale.

Nulla esclude, inoltre, che il Capo dello Stato possa consultare il Presidente della Camera in forme libere – come di fatto avviene – anche in altri momenti e su altri aspetti della dialettica politico-parlamentare, dato che i Presidenti dei due rami del Parlamento sono, nel nostro ordinamento, i suoi consiglieri d'elezione nei momenti di maggiore importanza nella vita costituzionale dello Stato. Le figure dei Presidenti delle Camere assumono in tutti questi casi un rilievo peculiare e in certa misura autonomo rispetto alle stesse Assemblee, da cui non ripetono un mandato vincolante e delle quali non manifestano la contingente volontà politica, ma rappresentano con largo margine di discrezionalità gli inte-

ressi permanenti, legati alle esigenze di stabilità e funzionalità dell'ordinamento (8).

In particolare, nell'ipotesi di crisi di governo – che può rappresentare anche la premessa politica di un eventuale scioglimento di una o di entrambe le Camere – i Presidenti dei due rami del Parlamento vengono per consuetudine consultati per primi, e possono fornire al Presidente della Repubblica preziose indicazioni, con l'autorità che deriva loro dall'aver seguito all'interno di una delle due Camere lo sviluppo degli avvenimenti e dalla conseguente possibilità di meglio prevedere, anche sulla base dei continui contatti che intrattengono con i gruppi politici, l'accoglienza che il Parlamento farà ad una eventuale nuova formazione governativa, o viceversa l'opportunità di considerare l'ipotesi dello scioglimento, per l'obiettivo difficoltà di ricomporre una maggioranza (9). In tal modo, attraverso quel loro particolare organo che è il Presidente, le Assemblee legislative – i cui lavori vengono tradizionalmente sospesi durante le crisi governative – hanno modo di intervenire attivamente sul procedimento per la formazione del nuovo Governo e di condizionare in certa misura anche l'eventuale esercizio del potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

B) *Funzioni connesse alla Presidenza delle riunioni del Parlamento in seduta comune delle due Camere.* Com'è noto, nel delicato gioco di equilibri che caratterizza il bicameralismo italiano spetta al Presidente del Senato di esercitare le funzioni del Presidente della Repubblica in ogni caso in cui questi non possa adempierle (art. 86 Cost., 1° comma); mentre spetta al Presidente della Camera di presiedere le riunioni del Parlamento in seduta comune (10) (art. 63 Cost., 2° comma; art. 10 Reg. Camera, 2° comma).

La *ratio* di tale disposizione, oltre che nel rispetto della simmetria e dell'equilibrio tra gli organi costituzionali, deve probabilmente ricer-

(8) Cfr. FERRARA, *op. cit.*, pagg. 89-90, 177-184; SICA, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1951, pag. 270 e segg.

(9) V. in argomento: BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1958, pag. 346 e segg.; CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano 1957, pag. 26 e segg.; CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Napoli 1962, pag. 169 e segg.; ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1957, pag. 1178 e segg.; GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1951, pag. 957; PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano 1954, pag. 156; VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano 1948, pag. 55.

(10) Sui profili funzionali del Parlamento in seduta comune, v. il successivo capitolo di questo studio.

carsi nella più ampia capacità rappresentativa materiale della Camera rispetto al Senato, sia per il numero dei suoi membri (che è circa doppio rispetto al Senato), sia per la più ampia dimensione del suo corpo elettorale (11).

È assai controversa in dottrina la natura del Parlamento in seduta comune, inteso da taluni come organo autonomo e distinto dalle due Camere (12), da altri come una delle forme di riunione delle Camere stesse (13), mentre per altri ancora il Parlamento in seduta comune e ciascuna delle Camere costituiscono organi distinti di un solo organo complesso, cioè del Parlamento nella sua unitaria configurazione (14). Quel ch'è certo è che la Costituzione, prescrivendo tassativamente i casi in cui tali riunioni comuni delle Camere si svolgono (art. 55 Cost.) e limitandoli ad ipotesi in cui esse funzionano da collegio elettorale o da collegio giudiziario, espressamente vuole escludere che nelle riunioni stesse le Camere vadano a formare una Assemblea Nazionale, cioè un potere unico, un unico organo parlamentare, com'era previsto nel primitivo progetto della Costituzione e come fu escluso nel dibattito in Assemblea Costituente: e ciò per evitare una complicata sovrapposizione di competenze, un'alterazione nell'equilibrio tra i poteri costituzionali e una minacciosa deviazione dal principio del bicameralismo verso un regime di assemblea, che è escluso completamente dal nostro ordinamento (15). Ciò vale anche per il caso in cui ai membri dei due rami del Parlamento si aggiungono, nella composizione dell'Assemblea, membri estranei (i delegati delle regioni nell'elezione del Presidente della Repubblica).

Per questo particolare carattere delle riunioni del Parlamento in seduta comune, in esse non si ha la fase della « costituzione » dell'Assemblea e dell'elezione dei suoi organi direzionali: ma soltanto l'automatico insediamento del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza della Camera per assicurare la direzione e il funzionamento delle sedute (art. 63 Cost., 2° comma). Non si ha neppure una fase di verifica dei poteri, giacché

(11) Cfr. FERRARA, *op. cit.*, pag. 262 e segg.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1963, pag. 183.

(12) In questo senso: BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1965, pag. 89; CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino 1955, pag. 282; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1962, pag. 439; PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova 1958, pag. 299; VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1967, pag. 170.

(13) In questo senso: AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, pag. 121; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 182; CERETTI, *Diritto costituzionale*, Torino 1955, pag. 318; RUINI, *Il Parlamento nella nuova Costituzione*, Roma 1948, pag. 415; PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1960, pag. 388.

(14) In questo senso: FERRARA, *op. cit.*, pag. 287 e segg.

(15) Cfr. AMORTH, *La Costituzione*, cit., pag. 121.

il Presidente della Camera si limita a recepire i documenti di ciascuna Camera che attestano la rispettiva composizione (e, eventualmente, le comunicazioni dei Consigli regionali sull'elezione dei rispettivi delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica); né è ammessa alcuna discussione in seduta comune sulla sussistenza dei titoli o di cause di ineleggibilità o incompatibilità, questioni che sono tutte riservate alla separata autonomia di ognuno dei due rami del Parlamento (o dei Consigli regionali, per quanto concerne i loro delegati). Così pure è escluso che il Parlamento in seduta comune possa discutere questioni in ordine alla propria competenza (16) o fruire di una autonomia regolamentare ed organizzativa: il Regolamento che lo disciplina è quello della Camera (art. 15 Reg. Camera, ultimo comma), e le funzioni organizzative e direzionali sono deferite a un organo — la Presidenza della Camera — che è svincolato rispetto al collegio cui è preposto quanto a derivazione e quanto a responsabilità. Il Presidente della Camera, in quanto Presidente del Parlamento in seduta comune, non è infatti responsabile nei confronti di questo, ma soltanto nei confronti dell'organo dal quale è stato eletto.

La principale funzione del Presidente della Camera come Presidente del Parlamento in seduta comune è quella di attivarne il funzionamento con l'atto di convocazione, ove ricorrano determinate condizioni, in relazione agli specifici compiti al Parlamento stesso attribuiti (che sono, come già osservato, principalmente di carattere elettorale o di carattere giudiziario). Il Presidente della Camera dovrà pertanto convocare il Parlamento in seduta comune nelle seguenti ipotesi:

1) *Elezione del Presidente della Repubblica* (art. 83 Cost.). L'atto di convocazione deve essere emanato 30 giorni prima che scada il termine del settennio iniziato con il giuramento del Presidente della Repubblica; se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo entro 15 giorni dall'elezione delle Camere nuove (art. 85 Cost.).

In caso di morte, di dimissioni o di impedimento permanente del Presidente della Repubblica, l'elezione va indetta entro 15 giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o se manca meno di tre mesi dalla loro cessazione (art. 86 Cost.). Nell'ambito di questi termini, spetta al Presidente della Camera la determinazione del *dies idoneus*

(16) Proprio per questo la dottrina propende a considerare il Parlamento in seduta comune come « collegio imperfetto », e non come « collegio perfetto » (sulla base della distinzione del VITTA, *Gli atti collegiali*, Roma 1920, pag. 14). Cfr.: BOZZI, *Istituzioni*, cit., pag. 89; FERRARA, *op. cit.*, pagg. 286-298.

per la riunione comune delle due Camere e dei delegati regionali per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Nelle ipotesi di dimissioni o di impedimento permanente, si ritiene spetti anche al Presidente della Camera, prima di procedere alla convocazione, l'accertamento della sussistenza dei requisiti formali di validità dei presupposti che determinano la convocazione stessa: e cioè delle dimissioni e della declaratoria di impedimento permanente (17).

2) *Giuramento del Presidente della Repubblica* (art. 91 Cost.). È l'unico caso in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune senza che eserciti – a rigore – funzioni di collegio elettorale o di collegio giudiziario. Trattasi comunque di una seduta meramente formale, che si svolge di solito a brevissima distanza dall'avvenuta elezione, e nel corso della quale è consuetudine che il Presidente della Repubblica indirizzi anche un messaggio al Parlamento. Dopo il giuramento e il messaggio la seduta è tolta, senza che possa avere altri svolgimenti. Per la fissazione della data è corretto che il Presidente della Camera si consulti con il neo-eletto Presidente della Repubblica, il quale solo con il giuramento assume effettivamente le sue funzioni.

3) *Elezione di un terzo dei giudici della Corte Costituzionale* (art. 135 Cost., modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2). Anche in questo caso la fissazione del *dies idoneus* spetta al Presidente della Camera, che vi provvederà non appena abbia notizia della vacanza di uno o più giudici di nomina parlamentare, per l'ordinaria scadenza novennale o per altro motivo.

4) *Elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura* (art. 104 Cost.). L'elezione deve aver luogo entro tre mesi dallo scadere del precedente Consiglio, nei giorni stabiliti dai Presidenti delle due Camere (art. 21 della legge 24 marzo 1958, n. 195). Dalla formulazione della norma si deduce che in questo caso per la determinazione del *dies idoneus* è necessario un concerto con il Presidente del Senato, pur restando l'atto di convocazione formalmente e sostanzialmente imputabile soltanto al Presidente della Camera.

5) *Messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione* (art. 90 Cost.), o *del Presidente del Consiglio dei ministri o dei singoli ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni* (art. 96 Cost.). Il Parlamento in seduta comune – che esercita in questi casi una funzione di collegio giudiziario, ai fini della messa in stato di accusa davanti alla Corte Costi-

(17) V. in argomento FERRARA, *op. cit.*, pagg. 273-282, con ampi richiami.

tuzionale – va convocato entro dieci giorni dalla distribuzione della relazione della apposita Commissione inquirente, se questa propone la messa in stato d'accusa, ovvero dalla richiesta della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, qualora la Commissione inquirente abbia deliberato di non doversi procedere con una maggioranza inferiore ai tre quinti dei suoi componenti (art. 24 Reg. per i procedimenti di accusa). Entro questo ambito, la fissazione del *dies idoneus* spetta al Presidente della Camera, sentito però il Presidente del Senato. La seduta ha luogo senza interruzione, salvo brevi sospensioni disposte insindacabilmente dal Presidente (art. 29 Reg. per i procedimenti di accusa). Qualora il Parlamento deliberi la messa in stato d'accusa, si trasforma in collegio elettorale per la designazione di uno o più Commissari di accusa, che esercitano le funzioni del pubblico ministero nel giudizio davanti alla Corte Costituzionale (art. 13 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1).

6) *Compilazione dell'elenco delle persone tra le quali sono sorteggiati, in caso di necessità, i giudici aggregati della Corte Costituzionale per i giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri o i ministri* (art. 135 Cost., modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2; art. 9-bis Reg. Camera). Questo elenco è costituito di 45 persone, aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, ed è formato dal Parlamento in seduta comune ogni 9 anni con le modalità stabilite per l'elezione dei giudici ordinari della Corte Costituzionale. Con le stesse modalità il Parlamento procede alle elezioni suppletive qualora per sopravvenute vacanze l'elenco si riduca a meno di 36 persone (art. 1 Reg. per i procedimenti di accusa). Al sorteggio dei 16 giudici aggregati, ove sia promosso il giudizio d'accusa, procede poi la Corte Costituzionale, in pubblica udienza e con la partecipazione dei Commissari d'accusa (art. 21 della legge 25 gennaio 1962, n. 20). Queste norme sostituiscono l'originario disposto dell'art. 135 Cost., che prevedeva l'elezione diretta dei 16 giudici aggregati da parte del Parlamento in seduta comune, all'inizio di ogni legislatura. Nel sistema vigente, al Presidente della Camera spetta la fissazione del *dies idoneus* per la convocazione del Parlamento in seduta comune, una volta accertata la sussistenza dei presupposti dell'avvenuta scadenza di validità del precedente elenco per decorso dei termini, o della sua riduzione a meno di 36 persone che rende necessaria l'elezione suppletiva.

L'atto di convocazione non può contenere che uno solo dei possibili oggetti della riunione del Parlamento in seduta comune: l'art. 55 Cost., stabilendo che il Parlamento si riunisce in seduta comune « nei soli

casi » stabiliti dalla Costituzione, evidentemente vuol significare che per ciascuno di tali casi è necessario un atto di convocazione specifico (18). Né il Parlamento in seduta comune – che, a differenza delle singole Camere, non può autoconvocarsi, né essere convocato per iniziativa del Presidente della Repubblica, ma può riunirsi soltanto per iniziativa del Presidente della Camera – ha facoltà di eventualmente discutere o deliberare su questioni non iscritte all'ordine del giorno.

Da ciò derivano precisi vincoli per il Presidente e l'Ufficio di Presidenza della Camera anche in ordine alle funzioni direzionali che esercitano nel concreto svolgimento dei lavori del Parlamento in seduta comune: funzioni che non differiscono – salvi gli opportuni adattamenti – da quelle che analogamente esercitano nello svolgimento dei lavori della Camera (e di cui ci occuperemo tra poco), eccetto che per essere strettamente vincolate nel loro espletamento ed esclusivamente finalizzate all'esaurimento della funzione concreta, elettorale o giudiziaria, per la quale il Parlamento in seduta comune è convocato.

Le norme che prevedono i casi tipici di convocazione descrivono infatti interamente, in modo puntuale e tassativo, le singole fattispecie e i momenti procedurali nei quali l'attività del Parlamento in seduta comune può articolarsi; mentre, d'altra parte, la precostituzione dell'organo di Presidenza rispetto all'Assemblea, che non lo elegge, non lo può revocare, e davanti alla quale esso non risponde, dà all'organo di Presidenza stesso una posizione di supremazia non consueta in una Assemblea democratica, che non può giustificarsi se non appunto in considerazione del carattere vincolato dell'attività della Presidenza e della esclusiva natura di collegio elettorale o giudiziario dell'Assemblea stessa.

In particolare, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune come collegio elettorale è persino escluso, per ragioni sistematiche, che possano svolgersi discussioni di sorta, essendo tutto il procedimento regolato preventivamente ed espressamente dalla Costituzione e dalla legge. Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune come collegio giudiziario, per deliberare la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, o del Presidente del Consiglio dei ministri, o di singoli ministri, una discussione si svolge necessariamente, con una deliberazione finale che può essere preceduta da altre, strutturalmente ordinate al fine di conseguirla, e può essere seguita dalla costituzione del collegio d'ac-

(18) Così FERRARA, *op. cit.*, pag. 283, in nota. *Contra*: PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, cit., pag. 403 e segg.

cosa: ma anche in questo caso il procedimento si svolge in canali rigorosamente predeterminati, che lasciano ben poco spazio alla discrezionalità della Presidenza, se non nelle parti meramente ordinarie (per es., nella possibilità di disporre insindacabilmente brevi sospensioni della seduta).

Piuttosto, in ordine ai procedimenti d'accusa merita rilievo tutta una serie di funzioni che sono attribuite al Presidente della Camera per la sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune, ma che si svolgono previamente o successivamente od anche indipendentemente dalla convocazione del Parlamento stesso.

L'art. 2 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, stabilisce così che il rapporto, il referto o la denuncia relativi a fatti previsti dagli artt. 90 e 96 Cost. devono essere presentati o trasmessi dall'autorità che li riceve al Presidente della Camera; e l'art. 10 della stessa legge dispone la trasmissione degli atti al Presidente della Camera, anche d'ufficio, quando il pubblico ministero, nel corso della istruzione preliminare o sommaria, o il giudice ordinario o militare, in qualsiasi stato e grado del procedimento, ritengano che ricorra alcuna delle ipotesi previste negli stessi artt. 90 e 96 Cost. Il Presidente della Camera, ricevuto un rapporto, un referto o una denuncia relativi a tali fatti, e accertatane, se del caso, l'autenticità, lo trasmette alla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa, dandone notizia al Presidente del Senato. Negli stessi modi provvede nella ipotesi di trasmissione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria (art. 14 Reg. per i procedimenti di accusa, 1° e 2° comma).

Di queste trasmissioni di atti la Commissione inquirente può chiedere ai Presidenti delle due Camere di dare comunicazione alle rispettive Assemblee (art. 14 Reg. per i procedimenti di accusa, ultimo comma).

Nei confronti della Commissione inquirente il Presidente della Camera ha funzioni in comune con il Presidente del Senato – per la ripartizione tra i gruppi dei 20 seggi di commissario, 10 dei quali spettano a deputati, e 10 a senatori – e funzioni esclusive, connesse appunto alla sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune: quella di convocarla per la prima volta e ad ogni sua rinnovazione, entro 15 giorni dall'elezione, perché provveda alla sua « costituzione » con l'elezione di un Presidente, di due Vicepresidenti e di due Segretari (art. 6 Reg. per i procedimenti di accusa); quella di autorizzare un commissario ad astenersi, nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la recusazione, o quando esistono gravi ragioni di convenienza (art. 4 Reg. per i procedimenti di accusa, 3° comma); quella di accertare se corrisponda alla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento il

numero dei deputati e dei senatori che nel previsto termine di 5 giorni dalla comunicazione richiedano l'apertura dell'inchiesta, quando la Commissione abbia deliberato l'archiviazione con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei suoi componenti (arg. ex art. 18 Reg. per i procedimenti di accusa); quella di ricevere le adesioni dei deputati e dei senatori all'ordine del giorno motivato che nel previsto termine di 5 giorni dalla distribuzione della relazione richieda la rimessione al Parlamento in seduta comune della deliberazione di non doversi procedere approvata dalla Commissione con il voto favorevole di meno di tre quinti dei suoi componenti (art. 22 Reg. per i procedimenti di accusa).

Successivamente alla riunione del Parlamento in seduta comune, ove questo abbia deliberato la messa in stato d'accusa, il Presidente della Camera trasmette entro due giorni l'atto d'accusa al Presidente della Corte Costituzionale (art. 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 10), insieme con la relazione della Commissione inquirente e con gli altri atti e documenti del procedimento. Comunica altresì il nome dei Commissari d'accusa e del Presidente del Collegio d'accusa previsto dall'art. 18 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (art. 28 Reg. per i procedimenti di accusa). Il Presidente della Camera può anche dichiarare poi la decadenza di taluno dei Commissari d'accusa, in caso d'incompatibilità sopravvenuta o conosciuta in un momento successivo all'elezione (art. 11 Reg. per i procedimenti di accusa, ultimo comma). Qualora tutti i Commissari d'accusa vengano meno, per rifiuto della nomina, cessazione dell'ufficio o impedimento, il Presidente della Camera deve procedere ad una nuova convocazione del Parlamento in seduta comune, entro dieci giorni, per provvedere alla loro sostituzione (art. 12 Reg. per i procedimenti di accusa).

3. - Se la Costituzione attribuisce al Presidente della Camera, come abbiamo visto, importanti funzioni esterne rispetto all'ordinamento e all'attività dell'Assemblea che lo elegge, ciò non toglie che le sue funzioni più tipiche e tradizionali siano pur sempre quelle che esercita all'interno della Camera, per la direzione e l'organizzazione dei lavori parlamentari.

In questo campo, la figura del Presidente della Camera italiana, qual è venuta storicamente delineandosi e qual è prevista nel Regolamento e nelle consuetudini parlamentari, ha un carattere diverso e intermedio rispetto ai tipi più noti di presidenti di assemblea parlamentare, che sono quelli elaborati dalla tradizione britannica, da quella francese e da quella americana.

Negli Stati Uniti, come in genere nelle repubbliche presidenziali, in cui vige una netta separazione tra il potere esecutivo e il potere legislativo, il Presidente di assemblea ha una funzione politica attiva e si può considerare il *leader* della maggioranza parlamentare che lo esprime (funzione che nei regimi parlamentari è propria del Presidente del Consiglio dei ministri): non avendo il Governo rapporti diretti con le assemblee parlamentari, queste ultime debbono infatti trovare nel proprio interno e al di fuori del Governo gli organi direttivi e le figure più rappresentative per lo svolgimento dell'attività politico-parlamentare.

Nei regimi parlamentari, invece, il Presidente di assemblea tende a mantenersi al di fuori della lotta politica: non interviene nei dibattiti, si occupa del regolare svolgimento dei lavori parlamentari senza interferire nel merito dei problemi politici sollevati, mantiene una posizione di imparzialità e di prestigio al di sopra delle parti, proprio perché i rapporti politici tra Governo, maggioranza e opposizione si concretizzano e si esauriscono nell'ambito del Parlamento, i ministri quasi sempre fanno parte del Parlamento, né al Presidente di assemblea compete alcuna funzione di rappresentanza di forze politiche. Anche in questi regimi, per altro, la posizione del Presidente di assemblea può variare considerevolmente.

Così in Gran Bretagna lo *Speaker* della Camera dei Comuni ha la funzione di vero e proprio magistrato del Parlamento, è unico responsabile dell'ordine e della libertà delle discussioni, che dirige con poteri assai ampi e penetranti, e gode di un rispetto assoluto. Per rafforzare la sua posizione di assoluta imparzialità ed estraneità ad interessi di partito, è consuetudine che egli sia eletto per unanime accordo, che mantenga la sua carica indipendentemente dal variare della maggioranza parlamentare (per cui i dibattiti di una Camera laborista possono essere tranquillamente diretti da uno *Speaker* conservatore), e che nel collegio uninominale in cui si presenta alle elezioni non vengano presentati altri candidati concorrenti.

Nella Francia della IV Repubblica, che è un altro tipico esempio di regime parlamentare, il Presidente di assemblea godeva invece di poteri assai minori, essendo quasi completamente vincolato nella sua attività, da una parte dall'Ufficio di Presidenza, e dall'altra dalla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni e dei Gruppi, che era il vero motore di tutta l'attività legislativa.

In Italia, prima del fascismo, la figura del Presidente della Camera assumeva un particolare rilievo politico, poiché la sua elezione rappresentava un atto di volontà di una maggioranza ben determinata: ciò, tuttavia,

non impedì quasi mai al Presidente di porsi al di sopra delle parti nella direzione dei dibattiti. Questa caratteristica si è accentuata nelle legislature post-fasciste, nelle quali le maggioranze che hanno eletto i Presidenti delle Camere sono state in genere assai più ampie delle maggioranze governative, e si è qualche volta arrivati anche a designazioni assembleari che hanno fatto convergere su un solo nominativo i voti di quasi tutti i Gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione. In Italia, inoltre, il Presidente di assemblea ha poteri assai ampi per la direzione dei lavori parlamentari (molto più ampi – ad esempio – dei Presidenti di assemblea della tradizione francese, pur non arrivando a quelli dello *Speaker* della Camera dei Comuni); né è condizionato nella sua azione da organi come l'Ufficio di Presidenza, la « Conferenza dei Presidenti » o la Giunta per il Regolamento, che sono semplici strumenti di collaborazione e di consultazione del Presidente, dal quale dipende la loro stessa convocazione, mentre le loro decisioni non assumono mai un carattere vincolante in relazione alle funzioni, di esclusiva pertinenza del Presidente, per la direzione dei lavori parlamentari.

Si può dunque affermare, in sintesi, che la posizione del Presidente della Camera italiana era inizialmente abbastanza vicina a quella del Presidente di assemblea della tradizione francese, pur ripetendo egli le sue funzioni da una qualificata maggioranza politica, come negli Stati Uniti; e che da queste posizioni si è andata e si va tuttora evolvendo in una direzione tendenzialmente vicina al modello britannico, che è quello di un arbitro, imparziale e moderatore, dei lavori parlamentari (19).

Una definizione generale delle funzioni interne del Presidente della Camera è data dall'art. 10 del Regolamento: « Il Presidente fa osservare il Regolamento, mantiene l'ordine, assicura il buon andamento dei lavori della Camera. Concede la facoltà di parlare, dirige e modera la discussione, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, ne annunzia il risultato, è l'oratore della Camera; sorveglia all'adempimento dei doveri dei Segretari e dei Questori ».

(19) La tendenza generale dei parlamenti moderni è nel senso di rafforzare ulteriormente l'autorità e i poteri del Presidente, sia mediante il sistema di designazione, sia con l'esecutività immediata delle sue decisioni, sia accrescendo le sue competenze in materia di interpretazione del Regolamento, di fissazione dell'ordine del giorno, di disciplina dei dibattiti. In questo senso si è pronunciata la XLIV Conferenza interparlamentare, riunita ad Helsinki nel 1955 (V. *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1953-56, pag. 217). V. anche in argomento: Sica, *Rilievi sulla presidenza delle Assemblee politiche*, cit., pag. 238 e segg.

È una definizione ampia (e ricca di importanti spunti, come vedremo poi), e tuttavia non esauriente, delle molteplici funzioni, diverse per natura, per contenuto e per struttura, attribuite al Presidente della Camera dal Regolamento o dalle consuetudini parlamentari.

Di queste funzioni sarebbe difficile e in fondo scarsamente utile fornire un'elencazione completa e analitica, mentre se ne può tentare una classificazione in base ai fini cui esse tendono, secondo il criterio adottato dal Ferrara (20). A questa stregua, le funzioni del Presidente della Camera possono essere così raggruppate:

a) *funzioni di attivazione*, che tendono a determinare i presupposti generici per lo svolgimento dell'attività parlamentare, o i presupposti specifici di particolari procedimenti parlamentari;

b) *funzioni di nomina*, che tendono a determinare i presupposti soggettivi per il funzionamento di particolari organi della Camera, proponendo loro i rispettivi titolari;

c) *funzioni di direzione e di organizzazione dei lavori*, che tendono ad assicurare il regolare svolgimento dell'attività parlamentare;

d) *funzioni di controllo e di esternazione*, che tendono ad accertare la legalità di determinati procedimenti parlamentari conclusi con un atto formale, ad attestare la validità dell'atto formale conclusivo e a darne eventualmente comunicazione ad altri organi.

A) *Le funzioni di attivazione*, attraverso le quali il Presidente della Camera assicura le condizioni necessarie per lo svolgimento dell'attività parlamentare, si distinguono in quelle che tendono a determinare i presupposti generici di tale attività, e quelle che tendono a determinare i presupposti specifici di particolari procedimenti parlamentari.

Tra le funzioni tendenti a determinare i presupposti generici dell'attività parlamentare ha rilievo primario la convocazione dell'Assemblea, che attiva l'esercizio delle funzioni parlamentari nel loro complesso. Su tale argomento, anche per quanto riguarda i poteri del Presidente della Camera, rimandiamo al capitolo VI che tratta dell'ordinamento dell'Assemblea.

Un'altra funzione del Presidente della Camera intesa a determinare i presupposti generici dell'attività parlamentare è la convocazione, simultanea ma separata, dei deputati appartenenti a ciascun Gruppo parlamentare, sulla base delle dichiarazioni rese al Segretario generale della

(20) V. FERRARA, *op. cit.*, pag. 91. Il Ferrara, per altro, riferisce la sua classificazione ai « poteri » del Presidente della Camera; noi riteniamo si debba più genericamente parlare di « funzioni », dato che in molti casi l'attività del Presidente della Camera è interamente vincolata e « tipizzata ».

Camera, e sempreché siano in numero sufficiente per costituirlo; nonché dei deputati da iscrivere al Gruppo misto (artt. 26 e 27 Reg. Camera). Trattasi di un atto interamente vincolato, salvo che per la fissazione del *dies idoneus*, il quale peraltro deve cadere entro quattro giorni dalla prima seduta della Camera.

I Gruppi provvedono in tali riunioni alla loro costituzione (nominando i propri Presidenti e Uffici di Presidenza) e alla designazione dei rispettivi delegati nelle Commissioni permanenti, ripartendoli in numero uguale in ciascuna Commissione; i residui sono assegnati alle varie Commissioni dall'Ufficio di Presidenza della Camera (art. 27 Reg. Camera, 2° e 3° comma).

L'assegnazione alle Commissioni dei componenti i Gruppi di consistenza numerica inferiore al numero delle Commissioni permanenti è effettuata direttamente dal Presidente della Camera, sulla base delle proposte dei Gruppi stessi, in modo da garantire che in ciascuna Commissione sia rispecchiata la proporzione esistente in Assemblea tra i Gruppi parlamentari, e ricorrendo al sorteggio ove i Gruppi in questione designino più deputati per la stessa Commissione (art. 28 Reg. Camera, 1° comma).

Sulla base di tali designazioni e assegnazioni – e sempreché le ritenga legittime e congrue – il Presidente della Camera convoca le Commissioni permanenti per la loro costituzione, che ha luogo con la nomina di un Presidente, di due Vicepresidenti e di due Segretari (art. 27 Reg. Camera, 4° comma). La convocazione deve avvenire senza indugio, sebbene il Regolamento della Camera non preveda un termine preciso. Anche questa funzione è attribuita al Presidente della Camera per consentire che si creino le condizioni preliminari per l'esercizio dell'attività parlamentare (in particolare, in questo caso, per l'esercizio della funzione legislativa).

C'è ancora da osservare che, mentre per la costituzione dei Gruppi parlamentari il Presidente della Camera esaurisce le sue funzioni con la convocazione della prima riunione, per la costituzione delle Commissioni permanenti deve ancora provvedere ad ulteriori adempimenti nel corso della legislatura: deve invitare senza indugio i Gruppi a provvedere entro quattro giorni alla sostituzione di quei commissari, già da essi designati, che per qualsiasi ragione venissero a mancare (art. 29 Reg. Camera, 2° comma); deve informare i Presidenti delle Commissioni delle richieste di sostituzione di commissari avanzate dai Gruppi (artt. 28 e 29 Reg. Camera); e deve procedere ad una nuova convocazione, con le stesse modalità della prima, allo scadere di ogni biennio, quando si procede al rinnovo delle Commissioni stesse (art. 29 Reg. Camera).

Altre funzioni del Presidente della Camera, che pure rientrano tra le funzioni di attivazione, tendono a determinare i presupposti specifici di particolari procedimenti parlamentari. Possiamo ricordare, tra queste:

1) *L'annuncio della presentazione di un progetto di legge*, che dà il « via » all'iter legislativo. Il Presidente della Camera, prima di procedere all'annuncio orale in Assemblea, deve verificare la sussistenza dei requisiti di validità del disegno o della proposta di legge (21), sia in relazione al soggetto che ne ha preso l'iniziativa (decreto di autorizzazione del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio, per i disegni di legge governativi; qualità di membro della Camera del proponente, per le proposte di legge d'iniziativa parlamentare; *quorum* di 50 mila elettori, per i progetti di legge d'iniziativa popolare *ex art. 71 Cost.*; regolarità formale della comunicazione, per i progetti di legge d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro *ex art. 99 Cost.* – che sono presentati tramite il Governo – e dei consigli regionali *ex art. 121 Cost.*), sia in relazione al contenuto del progetto (redazione in articoli; rispetto dell'ambito della competenza per i progetti di legge del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro *ex art. 99 Cost.* e dei Consigli regionali *ex art. 121 Cost.*, che debbono rispettare taluni limiti e non possono avere per oggetto la disciplina di rapporti che esulino dall'interesse specifico di questi organi, per il quale è ad essi conferito il potere d'iniziativa). Si ritiene che questa previa deliberazione debba essere almeno sommariamente effettuata dal Presidente della Camera anche nel caso della presentazione diretta in aula, che è ammessa per i soli disegni di legge governativi, e a seguito della quale il Presidente non annuncia, ma « prende atto » della presentazione stessa.

In tutti i casi in cui il Presidente rilevi la mancanza di requisiti di validità dell'atto, egli dovrà rifiutare l'annuncio, indicandone specificamente le ragioni. Negli altri casi l'annuncio è un atto strettamente vincolato, nel contenuto e anche nel tempo (la prima seduta successiva all'avvenuta presentazione).

Analogamente il Presidente della Camera procede per i progetti di legge già approvati dal Senato, e trasmessi alla Camera perché li prenda in esame: in tal caso, però, l'accertamento dei requisiti di validità si limita all'accertamento dell'effettiva provenienza del « messaggio » dal Presidente del Senato (*v. infra*).

2) *Il deferimento a Commissione di un progetto di legge*, che apre il procedimento dell'esame in Commissione del progetto stesso, in

(21) V. in argomento: SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli 1958.

sede referente o in sede legislativa: procedimento che, ai sensi dell'art. 72 Cost., è in ogni caso necessario perché il progetto di legge possa pervenire ad approvazione (22). Per le proposte di legge d'iniziativa parlamentare, il deferimento non si può effettuare prima che esse siano state svolte in Assemblea ai fini della presa in considerazione, salvo che la proposta non importi onere finanziario e il proponente abbia rinunciato allo svolgimento.

L'atto di deferimento – che è annunziato oralmente in Assemblea – consente al Presidente della Camera un ampio margine di discrezionalità sia per l'assegnazione del progetto di legge in sede referente o in sede legislativa, sia per il suo deferimento all'una o all'altra Commissione.

Sul primo punto, il Presidente incontra il solo limite posto dall'ultimo comma dell'art. 72 Cost. e dall'ultimo comma dell'art. 40 Reg. Camera, secondo cui non possono essere deferiti alle Commissioni in sede legislativa i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché quelli in materia tributaria (a questo elenco si ritiene vadano aggiunti, in base all'art. 77 Cost. e ad una prassi pressoché costante, i disegni di conversione in legge di decreti-legge). Per il resto, l'assegnazione in sede referente o legislativa dipende dalla discrezionalità del Presidente (23), che nell'esercizio di questa sua delicatissima funzione dovrà tener conto di svariati fattori, come: la « normalità » del procedimento di esame in sede referente con susseguente dibattito in Assemblea, rispetto al quale il procedimento di esame in sede legislativa dovrà pertanto adottarsi solo ove sussistano particolari ragioni; il rilievo « politico » del progetto di legge, che ne può consigliare la discussione in Assemblea, o il suo carattere « tecnico », che può invece far preferire l'approvazione in Commissione; l'urgenza dell'approvazione; il carico di lavoro dell'Assemblea; ecc. Se il Presidente opta per il deferimento in sede referente, ne dà annuncio all'Assemblea, che non può intervenire su tale decisione. Qualora invece decida per il deferimento

(22) V.: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 614. *Contra*: GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1967, pag. 249.

(23) La lettera dell'art. 72 Cost., comma terzo, secondo cui i Regolamenti delle Camere possono « stabilire " in quali casi " e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni », renderebbe necessaria una precisazione anche positiva delle ipotesi in cui il deferimento in sede legislativa è possibile. Senonché, dati gli ostacoli che si frapponono a stabilire una riserva d'Assemblea e una riserva di Commissione con norme regolamentari, si è preferito ripiegare sulla scelta operata caso per caso dal Presidente di ciascuna Camera (così ELIA, *Commissione parlamentare*, in « Enciclopedia del diritto », pag. 898). V. anche: TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, pagg. 81-83.

in sede legislativa, l'annunzio va dato entro 48 ore dalla presentazione (o va comunicato ai singoli deputati almeno 8 giorni prima della convocazione della Commissione competente, durante i periodi di aggiornamento); e l'Assemblea, all'atto dell'annunzio, può fare opposizione (24) (art. 40 Reg. Camera, 1° e 2° comma).

Una volta che il progetto di legge sia stato deferito in sede referente o in sede legislativa, né il Presidente della Camera né l'Assemblea, di solito, intervengono ulteriormente a modificare l'*iter* così avviato (salvo le ipotesi di conflitti di competenza, che esamineremo tra poco).

In caso di deferimento in sede referente, tuttavia, la Commissione investita ha facoltà di chiedere il trasferimento in sede legislativa, cui l'Assemblea può opporsi all'atto dell'annunzio.

In caso di deferimento in sede legislativa, poi, il progetto di legge viene automaticamente rimesso all'Assemblea – restando perciò assegnato alla Commissione competente soltanto in sede referente – ove lo richiedano il Governo, o un decimo dei componenti la Camera, o un quarto dei componenti la Commissione (art. 72 Cost., 3° comma; art. 40 Reg. Camera, 12° comma). Se i richiedenti successivamente rinunciano a tale domanda, il provvedimento, sempre automaticamente, ritorna alla Commissione in sede legislativa.

Il Presidente della Camera non ha invece parte nell'assegnazione di un progetto di legge alla Commissione competente in sede redigente. Questo procedimento, previsto dall'art. 85 Reg. Camera – e divenuto desueto nella più recente pratica parlamentare – viene avviato esclusivamente per decisione dell'Assemblea (pur non potendosi escludere che il Presidente ne faccia proposta).

Per quanto concerne il deferimento del progetto di legge all'una o all'altra Commissione, occorre anzitutto precisare che la competenza per materia delle Commissioni permanenti – stabilita dall'art. 30 Reg. Camera – ha nel nostro ordinamento un rilievo meramente interno e strumentale, sicché eventuali deroghe ad essa non possono incidere sulla regolarità e sulla validità dell'*iter* legislativo. Secondo la lettera del primo comma dell'art. 31 Reg. Camera, parrebbe anzi addirittura che su questo punto possa decidere la volontà del proponente: la norma dice infatti che l'assegnazione alle Commissioni avviene « secondo il criterio di competenza, che viene indicato dal proponente, o, in mancanza, stabilito dal

(24) Si noti che l'Assemblea può opporsi al deferimento in sede legislativa annunziato dal Presidente, ma non può essa stessa procedervi, ove il Presidente non sia favorevole. Ciò conferma la natura esclusiva di questa funzione presidenziale.

Presidente, salvo diversa deliberazione della Camera ». È da notare tuttavia che tale disposizione – che secondo un'interpretazione letterale implicherebbe un intervento del Presidente della Camera per l'assegnazione solo ove manchi un'indicazione del proponente – è praticamente caduta in desuetudine: nella prassi parlamentare, il proponente non fa indicazioni di sorta per l'assegnazione a Commissione, e questa è decisa discrezionalmente dal Presidente, salvo opposizione della Camera (che per altro di fatto si manifesta ben raramente).

Nell'ipotesi di un progetto di legge che comprenda materie di competenza di varie Commissioni, il Presidente della Camera potrà adottare una delle seguenti soluzioni:

a) deferirne l'esame a due o più Commissioni riunite (la procedura a Commissioni riunite, per altro, può essere adottata anche successivamente per concorde decisione delle Commissioni interessate: art. 37 Reg. Camera, 3° comma);

b) deferirne l'esame ad una Commissione con competenza primaria, con il parere delle altre che risultino competenti per singole parti o aspetti del progetto stesso. Questa procedura va obbligatoriamente seguita per il disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato, che, in base all'art. 32 Reg. Camera, deve essere deferito per l'esame alla Commissione bilancio, con il parere delle Commissioni competenti per materia sui singoli stati di previsione (è questo il solo caso in cui l'atto di deferimento del Presidente è interamente vincolato). La Commissione con competenza primaria ha poi sempre facoltà di chiedere il parere di altre Commissioni, indipendentemente dalla decisione del Presidente (art. 37 Reg. Camera, 2° comma). Il parere della Commissione bilancio deve essere obbligatoriamente richiesto per i disegni o le proposte di legge deferiti in sede legislativa ad altra Commissione, che implicino nuove entrate o spese; e così quello della Commissione affari costituzionali per i disegni o le proposte di legge in materia di pubblico impiego. Ove la Commissione investita in competenza primaria dell'esame del progetto di legge non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio (o della Commissione affari costituzionali, nel secondo caso), e questa insista, il Presidente della Camera deciderà se far procedere a Commissioni riunite l'esame degli articoli sui quali verte la questione, o deferire all'Assemblea l'esame dell'intero progetto di legge (art. 40 Reg. Camera, 7°, 8° e 9° comma);

c) deferirne l'esame ad una Commissione composta in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Il Presidente può

sempre decidere la costituzione di una Commissione speciale per l'esame in sede referente o legislativa di uno o più progetti di legge (art. 31 Reg. Camera, ultimo comma; art. 40 Reg. Camera, 1° comma); ma, se ciò avviene per l'esame in sede legislativa, l'Assemblea può opporsi all'atto dell'annuncio. Comunque, una volta che la Commissione speciale sia costituita, il Presidente può deferirle l'esame di altri progetti di legge, in sede referente o legislativa, con la stessa procedura in uso per i deferimenti alle Commissioni permanenti. Anche questa procedura conferma quanto abbiamo già notato, che cioè la competenza in materia delle Commissioni permanenti, salvo casi particolari, non è esclusiva né inderogabile.

Questioni e conflitti di competenza possono tuttavia insorgere o essere sollevati dalle Commissioni interessate in relazione all'atto di deferimento. In tali casi, mentre il Regolamento del Senato devolve senz'altro la soluzione del conflitto al Presidente, che decide, sentiti i Presidenti delle Commissioni interessate (art. 28 Reg. Senato), il Regolamento e la consuetudine della Camera prevedono un procedimento più complesso.

Quando una Commissione ritenga che un progetto di legge deferito al suo esame sia di competenza di altra Commissione, può chiedere all'Assemblea che sia rinviato all'esame della Commissione competente (art. 37 Reg. Camera, 1° comma). La decisione, in tal caso, spetta evidentemente all'Assemblea. Quando invece una Commissione chiamata a dare il parere affermi la propria competenza primaria ad esaminare un progetto di legge già deferito ad altra Commissione in sede legislativa, il Presidente potrà far procedere a Commissioni riunite l'esame degli articoli su cui verta la questione o quello dell'intero provvedimento; oppure rimettere all'Assemblea l'esame del provvedimento stesso (art. 40 Reg. Camera, 10° comma).

A parte queste ipotesi, su un piano più generale la Commissione che sollevi un conflitto di competenza (positivo o negativo che sia) può chiedere al Presidente della Camera di modificare l'atto di deferimento. Se il Presidente della Camera non lo modifichi, o se, una volta modificatolo, si manifesti l'opposizione di un'altra Commissione, il Presidente della Camera deve deferire la questione alla Giunta per il Regolamento, e successivamente annunciarne all'Assemblea le decisioni. Ove anche una sola Commissione non si acquieti alle decisioni della Giunta, il Presidente della Camera deve portare la questione all'Assemblea, che decide definitivamente sull'assegnazione votando per alzata e seduta, uditi i Presidenti delle Commissioni, non più di due membri di ciascuna Commissione, uno a favore e uno contro, e non più di quattro deputati, due a favore e due contro (art. 37 Reg. Camera, 4° e 5° comma).

3) *L'assegnazione alla Commissione di un termine per riferire e la iscrizione di un progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea senza relazione.* Il Presidente della Camera può assegnare alla Commissione un termine – indipendentemente da quello ordinario di due mesi, non comprese le vacanze, o di un mese, in caso di procedura d'urgenza, di cui all'art. 35 Reg. Camera (25) – per la presentazione della relazione su un progetto di legge ad essa assegnato in sede referente. Questo termine può essere prorogato dalla Camera su richiesta di un decimo dei componenti la Commissione. Scaduto il termine, il Presidente della Camera iscrive il disegno o la proposta di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea, che lo discute sul testo del proponente, qualora non proroghi il termine ordinario o quello precedentemente fissato, a seguito di conforme richiesta della Commissione (art. 65 Reg. Camera). In tal modo il Presidente della Camera può determinare i presupposti specifici perché un progetto di legge venga discusso in Assemblea, rimuovendo l'ostacolo rappresentato dall'inerzia della Commissione cui era stato assegnato in sede referente. È da rilevare, per altro, che sono stati espressi dubbi sulla costituzionalità della disposizione, che, al limite, può consentire alla Camera l'approvazione di un progetto di legge senza che questo sia stato previamente esaminato in Commissione, in contrasto con quanto previsto dall'art. 72 Cost.

4) *La trasmissione di una petizione alla Commissione competente.* Il procedimento per l'esame delle petizioni è attivato dal Presidente della Camera, che, dopo la loro lettura in sunto da parte di un Segretario, le trasmette alla Commissione competente (art. 31, penultimo comma, e art. 49 Reg. Camera). I criteri sono gli stessi che abbiamo già visto per i progetti di legge; salvo che qui è comunque esclusa ogni indicazione da parte del proponente in relazione alla competenza, mentre il Presidente è vincolato a trasmettere le petizioni che abbiano attinenza con progetti di legge alle Commissioni che li hanno in esame (art. 109 Reg. Camera, 1° comma).

5) *La trasmissione alle Commissioni dei decreti registrati con riserva e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea delle relative relazioni.* Il procedimento per quella particolare forma di controllo parlamentare sull'attività del Governo che è l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti è attivato dal Presidente della Camera con la trasmissione di detti decreti, dopo la comunicazione della Corte dei Conti, alla Commissione competente per materia (art. 31 Reg. Camera,

(25) Termine, per altro, che è pressoché generalmente inosservato, e si può considerare caduto in desuetudine.

penultimo comma). Trattasi di un atto vincolato, salvo che per l'individuazione della Commissione competente; per altro, a quest'ultimo proposito si ritiene che quando il decreto sia imputabile formalmente o sostanzialmente ad un solo Ministero, la Commissione competente sia individuata automaticamente, dato che la distribuzione delle materie alle Commissioni corrisponde, nelle grandi linee, alla ripartizione dell'Amministrazione dello Stato in Ministeri, i cui stati di previsione sono appunto da esse esaminati (26).

Per le altre ipotesi, nella determinazione della Commissione competente il Presidente della Camera seguirà gli stessi criteri che abbiamo illustrato per il deferimento dei progetti di legge.

Le Commissioni devono riferire su ciascun decreto registrato con riserva nel termine di un mese dalla trasmissione (27). Il Presidente della Camera deve mettere subito tale relazione all'ordine del giorno; e la discussione di essa seguirà, in luogo delle interrogazioni e innanzi a ogni altra materia, nel primo martedì successivo (art. 43 Reg. Camera).

6) *La trasmissione alla Giunta competente delle domande di autorizzazione a procedere e l'annuncio della loro iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea.* Il procedimento per la concessione o il diniego delle autorizzazioni a procedere in giudizio viene attivato dal Presidente della Camera con la trasmissione alla Giunta per le autorizzazioni a procedere delle domande dell'autorità giudiziaria volte a tal fine. La Giunta deve riferire alla Camera nel termine di 15 giorni dalla trasmissione (28); trascorso detto termine, il Presidente della Camera deve annunciare l'iscrizione della domanda di autorizzazione a procedere all'ordine del giorno dell'Assemblea (anche se non sia stata presentata la relazione da parte della Giunta), con precedenza su qualsiasi altro argomento, dopo le interrogazioni (art. 42 Reg. Camera). Tutti questi atti del Presidente della Camera in relazione alle autorizzazioni a procedere debbono considerarsi atti vincolati.

B) *Le funzioni di nomina* del Presidente della Camera tendono a determinare i presupposti soggettivi per il funzionamento di taluni organi della Camera, preponendo loro i rispettivi titolari. In particolare, il Presidente della Camera esercita funzioni di nomina per i seguenti organi:

a) *Giunta per il Regolamento.* Il Presidente della Camera, nella seduta successiva a quella della sua nomina, deve comunicare i nomi

(26) Così FERRARA, *op. cit.*, pag. 154.

(27) Questi termini non sono, per altro, solitamente rispettati nella prassi parlamentare.

(28) V. nota precedente.

di dieci deputati da lui scelti per costituire la Giunta permanente per il Regolamento, che è da lui stesso presieduta, e che può ulteriormente integrare – sentita la Giunta stessa – con non più di altri due membri (art. 8 Reg. Camera, lettera a).

b) *Giunta delle elezioni.* Sempre nella seduta successiva a quella della sua nomina, il Presidente della Camera deve comunicare i nomi di trenta deputati da lui scelti per costituire la Giunta delle elezioni (art. 8 Reg. Camera, lettera b). Questi deputati non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni; ma, se la Giunta non rispondesse per un mese a ripetute convocazioni, o non fosse possibile raccogliere nello stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvederà a rinnovarla (art. 16 Reg. Camera).

c) *Giunta per le autorizzazioni a procedere.* Sempre nella seduta successiva a quella della sua nomina, il Presidente della Camera deve comunicare i nomi di ventuno deputati da lui scelti per costituire la Giunta per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio (art. 8 Reg. Camera, lettera c).

d) *Commissione d'indagine sulle accuse rivolte a un deputato.* Quando nel corso di una discussione un deputato sia accusato di fatti che ledano la sua onorabilità, il deputato offeso può chiedere al Presidente della Camera di nominare una Commissione per giudicare la fondatezza dell'accusa (art. 74 Reg. Camera).

e) *Commissione d'inchiesta.* La Camera può delegare al suo Presidente la nomina dei membri delle Commissioni d'inchiesta. La Commissione è nominata in modo che la sua composizione rispecchi la proporzione dei Gruppi parlamentari (art. 136 Reg. Camera).

f) *Comitato di vigilanza sulla biblioteca.* Il Presidente della Camera nomina due deputati nel Comitato di vigilanza sulla biblioteca della Camera (di cui fanno parte altresì il Presidente della Commissione istruzione, e un Vicepresidente, due Questori e due Segretari di Presidenza designati dall'Ufficio di Presidenza) (art. 142 Reg. Camera).

g) *Commissari vari.* Quando l'Assemblea debba procedere alla nomina di commissari previsti dalla Costituzione o da leggi speciali, in numero di uno o due, può deferirne la nomina al suo Presidente (art. 9 Reg. Camera, ultimo comma).

h) *Deputazioni.* Le deputazioni sono composte dal Presidente in modo che siano rappresentati tutti i Gruppi parlamentari; di esse fa sempre parte il Presidente stesso, o uno dei Vicepresidenti (art. 138 Reg. Camera).

L'atto di nomina è in tutti questi casi ampiamente discrezionale, non nel tempo della sua emanazione, che è in genere esplicitamente o implicitamente vincolato, ma nel suo contenuto. La *ratio* delle disposizioni regolamentari o dell'atto di delega dell'Assemblea che attribuiscono al Presidente della Camera una tale funzione è infatti quello di sottrarre la composizione di taluni organi alle determinazioni dei Gruppi o a decisioni meramente contingenti; anche se è evidente che il Presidente della Camera, nell'esercizio del suo potere discrezionale, dovrà tener conto delle esigenze connesse alle funzioni attribuite a detti organi, nonché della necessità – anche quando questo vincolo non sia esplicitamente stabilito – di rispettare una certa proporzionalità con la ripartizione dei Gruppi politici nell'Assemblea.

In altri casi la composizione di determinati organi della Camera è pure di fatto solitamente affidata al Presidente, nonostante che una funzione di nomina non gli sia formalmente attribuita da disposizioni regolamentari. È questo il caso delle Commissioni speciali *ex art.* 31 Reg. Camera, ultimo comma, e di altre Commissioni previste dalla Costituzione o da leggi speciali, che debbono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. Secondo una prassi interpretativa affermata nel generale consenso, in questi casi non si ritiene applicabile il limite di cui al ricordato art. 9 Reg. Camera, ultimo comma (« Quando si debbano nominare soltanto uno o due commissari, può la Camera deferirne la nomina al suo Presidente »): limite che sembrerebbe escludere la possibilità di deferire al Presidente la nomina di commissari in numero maggiore di due. Questo limite, infatti, va riferito al contesto dell'art. 9 Reg. Camera, che prevede una speciale procedura per assicurare la presenza delle minoranze nelle Commissioni attraverso il voto limitato (29); mentre questa presenza è già naturalmente garantita nelle Commissioni per le quali è prescritta una composizione proporzionale ai Gruppi parlamentari. In quest'ultimo caso, dunque – salvo opposizione dell'Assemblea – la nomina della Commis-

(29) È da notare, comunque, che l'art. 9 Reg. Camera non è stato applicato neppure per quanto concerne l'elezione dei rappresentanti italiani nelle Assemblee soprannazionali europee; questi rappresentanti non sono stati considerati « commissari » in senso tecnico, e pertanto sono stati eletti a maggioranza assoluta, cioè con voto non limitato e quindi con esclusione di alcuni Gruppi della minoranza (deliberazione della Camera del 18 luglio 1952). Trattasi di un comportamento della Camera divenuto consuetudinario e prevalente sulla norma regolamentare. (V. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, vol. II, pagg. 408-409). È da notare, comunque, che la recisa opposizione di alcuni Gruppi a continuare ad applicare questa procedura ha praticamente impedito, nella IV legislatura, il rinnovo della rappresentanza italiana nell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa e nel Parlamento europeo.

sione è di solito deferita al Presidente della Camera, che vi provvede sulla base di una « rosa » di nomi indicati dai Gruppi.

Una procedura sostanzialmente analoga, anche se formalmente diversa, è esplicitamente canonizzata per quanto concerne la Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa, per la quale i dieci membri deputati sono eletti a scrutinio segreto dall'Assemblea all'inizio di ogni legislatura, insieme ad altrettanti supplenti, sulla base di una lista di candidati formata dal Presidente della Camera (in conformità della ripartizione tra i Gruppi concordata con il Presidente del Senato e con i Presidenti dei Gruppi parlamentari) e su designazione dei Gruppi parlamentari stessi (art. 2 Reg. per i procedimenti d'accusa). È evidente che qui il voto della Camera – che può soltanto approvare o respingere la lista proposta dal Presidente, ma non modificarla – ha soltanto il valore di un avallo formale, mentre il momento decisionale effettivo ricade nella competenza del Presidente della Camera.

Alle funzioni di nomina che spettano al Presidente della Camera vanno aggiunte quelle che si riconnettono all'ordinamento interno dei servizi e del personale, in base al quale spetta al Presidente di proporre all'Ufficio di Presidenza la nomina del Segretario generale (art. 4 Reg. dei Servizi e del Personale, 1° comma), da cui dipendono i servizi e il personale della Camera (art. 147 Reg. Camera, ultimo comma); e di nominare, su proposta di questi, e su deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, il Vicesegretario generale (art. 5 Reg. dei Servizi e del Personale, 1° comma) e l'Estensore del processo verbale (che è la denominazione tradizionale, recentemente ripristinata, del funzionario incaricato di redigere il processo verbale delle sedute dell'Assemblea: art. 139 Reg. Camera, art. 6 Reg. dei Servizi e del Personale).

C) *Le funzioni per la direzione e l'organizzazione dei lavori parlamentari* sono attribuite al Presidente per assicurare il libero e regolare svolgimento dei lavori della Camera. Alcune di tali funzioni derivano dalla generica potestà di sovrintendenza, conferitagli dal Regolamento e dalle consuetudini parlamentari, su tutto ciò che inerisce all'ordinamento della Camera e al funzionamento dei suoi organi (30); altre si riferiscono invece alle sue specifiche attribuzioni di Presidente dell'Assemblea plenaria, e come tali vengono automaticamente delegate al Vicepresidente che assume in sua vece la presidenza dell'Assemblea stessa.

(30) Così si esprime il Presidente della Camera Leone in una circolare del 28 gennaio 1958, riportata nella pubblicazione: *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1964)*, edita nel 1965 dal Segretariato generale della Camera (pag. 65).

Sulla base della ricordata, generalissima potestà di sovrintendenza si ritiene competano al Presidente della Camera, oltre alle funzioni specificamente sancite dal Regolamento – come quella di ripartire le attribuzioni di vigilanza sui vari servizi della Camera tra i Vicepresidenti, i Segretari e i Questori, e di sorvegliare l'adempimento dei loro doveri (art. 10 Reg. Camera; art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale) – anche funzioni di sorveglianza e di intervento per assicurare il corretto svolgimento dei lavori delle Commissioni permanenti e speciali, delle Giunte e degli altri organi parlamentari, particolarmente per quanto attiene all'osservanza delle norme procedurali, regolamentari e consuetudinarie.

In alcuni casi le funzioni del Presidente a questi fini sono anche regolamentarmente canonizzate: così dicasi per l'attribuzione *ratione officii* della presidenza di alcuni organi della Camera, come l'Ufficio di Presidenza, la « Conferenza dei Presidenti » di cui all'art. 13-bis Reg. Camera, la Giunta per il Regolamento (art. 8 Reg. Camera), le deputazioni della Camera (art. 138 Reg. Camera); per le competenze sugli uffici della Camera, che, in base all'art. 147 Reg. Camera, « dipendono dal Segretario generale, che ne risponde al Presidente »; per la disposizione dell'art. 137 Reg. Camera, secondo cui compete al Presidente della Camera di dare facoltà alle Commissioni d'inchiesta di trasferirsi o di inviare propri componenti fuori della sede del Parlamento; per gli interventi di cui abbiamo parlato sopra, in relazione alle funzioni di deferimento o di trasmissione alle Commissioni di determinati atti e procedimenti; ecc.

In altri casi, queste funzioni del Presidente della Camera, non fissate nel Regolamento, si esplicano in forme più libere, sia attraverso interventi preventivi – dettando istruzioni, dando disposizioni e fornendo interpretazioni delle disposizioni regolamentari, per assicurare un corretto, armonico e coordinato svolgimento dell'attività parlamentare in tutte le sedi in cui questa si espliciti (31) – sia attraverso interventi suc-

(31) La lettura delle circolari raccolte nella pubblicazione di cui alla nota precedente dimostra che i Presidenti della Camera delle legislature post-fasciste si sono avvalsi di tale facoltà con notevole ampiezza, specie nei confronti dei Presidenti delle Commissioni, dettando loro precise disposizioni per evitare concomitanze di sedute tra l'Assemblea e le Commissioni in sede legislativa, per stimolarne l'attività, per evitare difformità procedurali, ecc. A quest'ultimo proposito merita rilievo, proprio in relazione alle facoltà del Presidente della Camera, la circolare Leone del 30 luglio 1958 (riportava a pag. 71 della citata pubblicazione), secondo cui in sede legislativa « nei casi non previsti dal Regolamento le Commissioni non possono adottare usi che non siano strettamente conformi a quelli già in vigore nell'Assemblea; e, ove già non ne esistano, è necessario evitare di introdurre precedenti senza il preventivo consenso del Presidente della Camera ed eventualmente della Giunta per il Regolamento ».

cessivi di tipo conciliativo o anche di tipo autoritativo, che nei casi più gravi possono giungere a modificare la convocazione e l'ordine del giorno di organi collegiali minori, o ad annullarne le deliberazioni od intere sedute (32). Naturalmente, queste facoltà vanno esercitate con particolare moderazione e prudenza, per non vulnerare il principio regolamentare per cui la convocazione, l'ordine del giorno e l'andamento dei lavori degli organi collegiali minori, e delle Commissioni in particolare, appartengono alla competenza esclusiva dei loro Presidenti, sicché l'intervento del Presidente della Camera – seppure legittimo sulla base di una potestà più generale – è concretamente giustificabile solo in presenza di circostanze di particolare gravità.

Dagli stessi principi derivano le funzioni del Presidente per organizzare i lavori dell'Assemblea: funzioni che si sono andate continuamente sviluppando nelle legislature post-fasciste, e che sembrano destinate ad ampliarsi ancora.

Queste funzioni si svolgono in modo prevalentemente informale, attraverso i contatti che il Presidente della Camera intrattiene con i Presidenti delle Commissioni e dei Gruppi parlamentari, con il Governo e con i singoli deputati; ma assumono anche un rilievo formale almeno nei seguenti tre casi:

1) *La proposta all'Assemblea dell'ordine del giorno della seduta successiva.* Per la formazione dell'« ordine del giorno » dell'Assemblea – cioè dell'elenco degli argomenti da discutere, nell'ordine in cui debbono essere successivamente affrontati – il Regolamento non detta regole precise. Soccorre peraltro una prassi ormai secolare, in forza della quale il difetto di normativa è colmato dall'applicazione di due principi: quello che riserva al Presidente della Camera la formazione dell'ordine del giorno; e quello – fondamentale per ogni libero Parlamento – per cui la Camera è sempre padrona del proprio ordine del giorno, e può quindi decidere in modo difforme dalla proposta del Presidente.

In esecuzione a questi principi, ove non sussistano le intese di cui all'articolo 13-bis Reg. Camera (v. *infra*), la consuetudine – pur formatasi tra inevitabili contrasti – è nel senso che al termine di ogni seduta dell'Assemblea il Presidente (33) propone alla Camera

(32) I Presidenti della Camera delle legislature post-fasciste non si sono stancati di rivendicare tali facoltà in tutta la loro ampiezza – come risulta dalle circolari riportate nella pubblicazione di cui alle precedenti note – pur essendosi in genere astenuti dall'esercitarle in concreto.

(33) La formulazione dell'ordine del giorno è sempre di competenza del Presidente della Camera, anche se ad annunciarlo concretamente in aula sia il Vicepresidente che presiede in quel momento l'Assemblea.

l'ordine del giorno della seduta successiva (e solo di essa). Se l'Assemblea non fa obiezioni, l'ordine del giorno s'intende approvato secondo la proposta presidenziale; in caso contrario, l'Assemblea è chiamata a decidere con la procedura dell'art. 79 Reg. Camera (possono parlare cioè un oratore contro ed uno in favore per non più di quindici minuti ciascuno, e l'Assemblea vota poi per alzata e seduta). Se si è al termine di un periodo di lavori parlamentari, e la successiva seduta verrà convocata a domicilio, il Presidente non procede a questo annunzio, ma fissa direttamente l'ordine del giorno all'atto della convocazione a domicilio, eventualmente conformandosi a precedenti indicazioni della Camera sull'ordine dei lavori: libera sempre l'Assemblea, quando poi si riunirà, di decidere diversamente, o modificando l'ordine degli argomenti con la già accennata procedura dell'art. 79 Reg. Camera, oppure — qualora intenda discutere su materie non all'ordine del giorno — con la procedura dell'art. 69 Reg. Camera (votazione per scrutinio segreto, con maggioranza dei tre quarti).

Queste funzioni relative alla formazione dell'ordine del giorno costituiscono una prerogativa tradizionale del Presidente, e la più antica forma con la quale egli partecipa all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea. Trattasi di funzioni di grande rilievo, giacché attengono alla funzionalità stessa dell'Assemblea e impongono una scelta oculata, sulla base della situazione politico-parlamentare, delle materie da discutere. La proposta del Presidente è parzialmente vincolata solo in pochi casi: precedenti deliberazioni sulla data di una determinata discussione (sulla quale l'Assemblea, comunque, può sempre ritornare, dato che il Regolamento prevede una fissazione di data con carattere vincolante solo per la discussione di una mozione: art. 125 Reg. Camera); iscrizione di un disegno di legge qualora sia scaduto il termine per la presentazione della relazione da parte della Commissione (art. 65 Reg. Camera, ultimo comma); iscrizione prioritaria delle relazioni delle Commissioni sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti e delle autorizzazioni a procedere in giudizio (v. sopra); iscrizione delle interrogazioni, nell'ordine della loro presentazione, all'ordine del giorno della seconda seduta dopo la presentazione e delle seguenti fino ad esaurimento (art. 112 Reg. Camera, ultimo comma); iscrizione delle interpellanze all'ordine del giorno della seduta successiva all'annunzio e delle seguenti fino ad esaurimento (art. 119 Reg. Camera, ultimo comma). C'è da notare, tuttavia, che gran parte di questi vincoli sono concretamente caduti in desuetudine.

L'ordine del giorno della seduta successiva è annunciato oralmente dal Presidente, ed è poi affisso in aula in forma scritta (art. 46 Reg. Camera). Nel caso di convocazione a domicilio, è incorporato in questo atto. La sua palese o tacita approvazione, naturalmente, non comporta per l'Assemblea l'obbligo di esaurire nella seduta successiva tutti gli argomenti che vi sono iscritti: ch  anzi, in genere, l'Assemblea si limita ad occuparsi del primo o dei primi punti dell'ordine del giorno, il quale di solito comprende una serie di argomenti che possono essere esauriti soltanto in un lungo periodo di attivit  parlamentare.

2) *La convocazione della « Conferenza dei Presidenti » per l'organizzazione dei lavori parlamentari.* Alla funzione di proporre l'ordine del giorno della seduta successiva si ricollega la facolt  attribuita dal Regolamento al Presidente della Camera (sulla base di una prassi consolidatasi nelle legislature post-fasciste) di prendere iniziative per una pi  ampia organizzazione dei lavori parlamentari, convocando in una apposita conferenza l'Ufficio di Presidenza, i Presidenti delle Commissioni permanenti e i Presidenti dei Gruppi parlamentari (34), alla presenza di un membro del Governo (art. 13-bis Reg. Camera, comma 1^o). Ove si raggiunga un accordo, il Presidente lo comunicher  nella seduta successiva all'Assemblea, che tuttavia resta libera di disporre diversamente dei suoi lavori (ipotesi, questa, piuttosto improbabile, data la organizzazione per Gruppi della Camera attuale).

Con la convocazione della « Conferenza dei Presidenti », il Presidente della Camera viene pertanto a porre in opera gli strumenti necessari per fissare dettagliatamente l'andamento dei lavori parlamentari non solo per una seduta, ma per tutto un ampio periodo di tempo.

3) *La convocazione della « Conferenza dei Presidenti » per l'organizzazione di un determinato dibattito.* Un'altra forma di organizzazione preventiva dei lavori parlamentari   quella che si riferisce non ad un determinato lasso di tempo, ma ad un determinato dibattito. Dopo il terzo giorno dall'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno, il Presidente della Camera pu  proporre che la discussione di esso sia « organizzata »: ove la Camera accetti tale proposta – che   votata per alzata e seduta, sentiti un oratore contro e uno in favore per non pi  di 15 minuti ciascuno – il Presidente convoca la Conferenza di cui al precedente punto 2), per stabilire, sentiti gli iscritti a parlare non rap-

(34) L'importanza che hanno ovviamente in queste riunioni i Presidenti dei Gruppi fa spesso impropriamente parlare di « Conferenza dei capigruppo », specie nel linguaggio giornalistico. Ma, data la composizione dell'organo, deve considerarsi pi  esatto il nome di « Conferenza dei Presidenti ».

presentati da un Gruppo politico, l'ordine degli interventi, il numero prevedibile delle sedute necessarie e la loro data. In tal caso nessuna nuova iscrizione potrà essere ammessa durante la discussione, restando salve le dichiarazioni di voto (art. 13-*bis* Reg. Camera).

Altre funzioni di organizzazione e di direzione dei lavori parlamentari sono esercitate dal Presidente della Camera come Presidente dell'Assemblea plenaria, o dal Vicepresidente che presiede l'Assemblea stessa in sua vece (pertanto, più che di funzioni proprie del Presidente della Camera, deve correttamente parlarsi in questo caso di funzioni del Presidente di Assemblea).

Il Presidente di Assemblea:

- dichiara aperta la seduta della Camera, nel giorno e nell'ora previsti dall'atto di convocazione;

- sottoscrive il processo verbale, insieme con uno dei Segretari dopo che sia stato letto senza osservazioni, o l'Assemblea lo abbia approvato per alzata e seduta (artt. 47 e 140 Reg. Camera);

- annuncia le richieste di congedo avanzate dai deputati per la seduta in corso, che s'intendono accolte, se non sorga opposizione (in caso di opposizione, la Camera decide per alzata e seduta, senza discussione: art. 52 Reg. Camera);

- comunica le lettere, i messaggi, i documenti pervenuti alla Presidenza di cui debba essere data notizia all'Assemblea; comunica altresì le deliberazioni del Presidente della Camera o di altri organi parlamentari di cui l'Assemblea debba essere informata;

- dà notizia all'Assemblea dei progetti di legge approvati dalle Commissioni in sede legislativa (art. 40 Reg. Camera, 11° comma);

- enuncia l'argomento da discutere, sulla base dell'ordine del giorno contenuto nell'atto di convocazione;

- concede o nega la facoltà di parlare in base al Regolamento (artt. 10 e 54 Reg. Camera); fa rispettare la durata degli interventi prevista dal Regolamento o concordata; toglie la parola, interdicendola anche per il resto della seduta in quella discussione, quando un oratore, richiamato due volte all'argomento, seguiti a discostarsene (questa decisione del Presidente è discrezionale, ma l'oratore può ricorrere all'Assemblea, che decide senza discussione, per alzata e seduta: art. 76 Reg. Camera);

- decide sull'esistenza del « fatto personale » di chi abbia chiesto la parola a questo titolo (se il Presidente non riconosce l'esistenza del fatto personale, e il deputato insiste, la Camera decide senza discussione, per alzata e seduta: art. 73 Reg. Camera);

- dirige e modera la discussione (art. 10 Reg. Camera);
- « pone le questioni », precisando i termini del dibattito, l'estensione e la portata delle manifestazioni di volontà che la Camera è chiamata ad esprimere, affinché discussione e deliberazioni abbiano un oggetto concreto e ben individuato (art. 10 Reg. Camera);
- esercita con assoluta discrezionalità i poteri di polizia nella Camera: e allo scopo dà alla guardia di servizio gli ordini necessari (art. 58 Reg. Camera, 1° comma), impartisce disposizioni per il mantenimento dell'ordine ed eventualmente per lo sgombero delle tribune del pubblico (artt. 61 e 62 Reg. Camera), sospende o scioglie la seduta in caso di tumulto (art. 57 Reg. Camera), ordina l'ingresso della forza pubblica nell'aula, sempreché la seduta sia sospesa o tolta (art. 58 Reg. Camera, 2° comma), dispone l'arresto e la traduzione davanti all'autorità competente dell'estraneo che si sia reso colpevole di oltraggio alla Camera o a qualunque suo membro (art. 64 Reg. Camera); per l'esercizio di tutte queste funzioni il Presidente si avvale della collaborazione dei deputati Questori (artt. 13 e 56 Reg. Camera);
- esercita funzioni disciplinari, e conseguentemente richiama all'ordine il deputato che pronunci parole sconvenienti o turbi con il suo contegno la libertà delle discussioni o l'ordine delle sedute (il deputato richiamato all'ordine, ove intenda dare spiegazioni del suo atto o delle sue parole, avrà la parola alla fine della seduta, o anche subito, a giudizio del Presidente: art. 55 Reg. Camera); propone all'Assemblea - che decide senza discussione, per alzata e seduta, udite le spiegazioni dell'interessato - l'esclusione dall'aula per il resto della seduta del deputato che ricorra ad ingiurie contro uno o più colleghi o membri del Governo (dopo un secondo richiamo all'ordine avvenuto nello stesso giorno, o anche indipendentemente, nei casi più gravi); propone all'Assemblea - che decide come nel caso precedente - la censura con l'interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da 2 a 15 giorni di seduta, per il deputato che faccia appello alla violenza, o provochi tumulti, o trascorra a minacce o vie di fatto verso colleghi o membri del Governo, od offenda il prestigio delle istituzioni o del Capo dello Stato; vieta al deputato censurato, nei casi più gravi, l'accesso al palazzo della Camera per un periodo da 2 a 8 giorni; sospende la seduta e impartisce ai deputati Questori le istruzioni necessarie per far eseguire i suoi ordini, ove il deputato censurato si rifiuti di ottemperare al suo invito di lasciare l'aula; raddoppia la durata dell'esclusione ove il deputato censurato tenti di rientrare nell'aula prima che sia spirato il termine prescritto; propone all'Assemblea - sentito l'Uf-

ficio di Presidenza – la censura con interdizione dai lavori parlamentari e il divieto di accesso al palazzo per fatti di eccezionale gravità che si svolgano nel recinto del palazzo della Camera, ma fuori dell'aula (art. 56 Reg. Camera);

– accerta la proponibilità regolamentare, e, sulla base di tale accertamento, dichiara improponibili o viceversa annunzia e sottopone all'Assemblea le questioni incidentali formali sollevate nel corso di una discussione (questione pregiudiziale e questione sospensiva *ex art.* 89 Reg. Camera; richiami per l'ordine del giorno, o al Regolamento, o per la priorità delle votazioni *ex art.* 79 Reg. Camera);

– decide inappellabilmente sulla richiesta di rinvio a breve termine della discussione di un progetto di legge costituzionale in seconda deliberazione, quando non sono più ammesse le questioni pregiudiziali o sospensive (art. 107-*ter* Reg. Camera);

– accerta la proponibilità regolamentare degli ordini del giorno, degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi, e conseguentemente li dichiara improponibili se formulati con frasi sconvenienti, o relativi ad argomenti estranei all'oggetto della discussione, o altrimenti viziati (35) (nel qual caso il proponente può insistere, e, solo se il Presidente ritiene opportuno di consultare l'Assemblea, questa decide per alzata e seduta; altrimenti la decisione del Presidente è definitiva: art. 90 Reg. Camera), oppure li accetta e li sottopone all'esame e alla votazione dell'Assemblea nelle forme e secondo le modalità previste dal Regolamento;

– dichiara precluso o assorbito da precedenti deliberazioni un determinato punto o documento che dovrebbe essere altrimenti discusso o posto in votazione (questa funzione, pur non essendo regolamentarmente sancita, è ampiamente riconosciuta nella prassi parlamentare (36), per evitare che siano adottate deliberazioni contraddittorie o inutili rispetto a manifestazioni di volontà già espresse dall'Assemblea sullo stesso oggetto);

– stabilisce l'ordine delle votazioni, le indice (37), ne controlla la regolarità, ne ordina la ripetizione – con lo stesso sistema o con un

(35) Per es., nella seduta del 29 ottobre 1958, discutendosi il bilancio della pubblica istruzione, il Presidente della Camera on. Leone non mise in votazione alcuni ordini del giorno che sollecitavano il Governo a presentare disegni di legge, « in quanto ogni deputato può in questo caso valersi del proprio diritto di iniziativa legislativa ».

(36) Cfr. ASTRALDI-COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950, pag. 161.

(37) Per consuetudine, il Presidente non partecipa alle votazioni. Secondo il MANCINI-GALEOTTI (*op. cit.*, pag. 96), questa consuetudine fu inaugurata dall'on. Crispi, che nel 1877, essendo Presidente della Camera, fece cancellare il suo nome dalla « chiama »: « e i suoi successori trovarono così corretto quell'atto, che vi si uniformarono sempre scrupolosamente ».

sistema diverso che garantisca risultati più sicuri – quando vi siano dubbi sull'esito o sia constatata una irregolarità; ne annunzia infine il risultato;

– può rinviare ad altra seduta la votazione finale per scrutinio segreto di un disegno di legge, o far procedere contemporaneamente alla votazione di più disegni di legge, non oltre il numero di tre (art. 103 Reg. Camera, 2° comma), od anche in numero superiore, se la Camera vi consenta;

– dispone la verifica del numero legale, quando ciò sia richiesto da dieci deputati dopo l'approvazione del processo verbale, e la Camera sia per procedere a votazione per alzata e seduta o per divisione (la verifica del numero legale non può chiedersi quando la votazione debba svolgersi per alzata e seduta per espressa disposizione del Regolamento: art. 50 Reg. Camera);

– rinvia la seduta ad altra ora dello stesso giorno, con un intervallo non minore di un'ora, o la scioglie (nel qual caso la Camera s'intende automaticamente convocata per il successivo giorno non festivo, o anche per il successivo giorno festivo ove la Camera abbia già prima deliberato di tenere seduta, alla stessa ora del giorno precedente), quando si sia verificata la mancanza del numero legale (art. 51 Reg. Camera, 3° comma);

– sospende e rinvia una discussione o sospende la seduta, di sua iniziativa o per deliberazione dell'Assemblea;

– accerta la proponibilità regolamentare delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni, e conseguentemente le dichiara improponibili ove siano formulate con frasi sconvenienti o ricorrano altre condizioni di improponibilità (nel qual caso il proponente può insistere e, se il Presidente ritiene opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata e seduta: art. 90 Reg. Camera); oppure le accetta e le annuncia, con il che è vincolato ai successivi atti intesi a creare le condizioni perché questi strumenti possano conseguire gli effetti per i quali sono preordinati (trasmissione al Governo delle interrogazioni a risposta scritta, iscrizione all'ordine del giorno delle interrogazioni a risposta orale e delle interpellanze e successiva fissazione delle date per il loro svolgimento nei modi previsti dal Regolamento, promozione del procedimento per la fissazione della data di discussione delle mozioni nei modi previsti dal Regolamento);

– interessa il Governo per la discussione di mozioni e per lo svolgimento di interpellanze o di interrogazioni a seguito dei solleciti che, secondo una prassi invalsa, i deputati fanno al termine delle sedute;

– toglie la seduta, di sua iniziativa o per deliberazione dell'Assemblea; questo atto conclusivo è preceduto dall'annuncio del giorno, dell'ora e dell'ordine del giorno della seduta successiva (ovvero dall'annuncio che la Camera sarà convocata a domicilio), nonché dalla lettura delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni presentate.

Contro tutte le decisioni del Presidente – salvo quelle esplicitamente dichiarate inappellabili, e sempreché non sia prevista dal Regolamento una diversa procedura – ogni deputato può appellarsi all'Assemblea, che decide per alzata e seduta (art. 94 Reg. Camera). Per questa votazione non è ammessa la richiesta di verifica del numero legale (art. 50 Reg. Camera, 2° comma).

Quando non vi è appello alla Camera, ogni decisione presidenziale crea un precedente valido non soltanto *incidenter tantum*, ma anche per l'avvenire e senza alcuna riserva (principio enunciato dal Presidente della Camera on. Leone nella seduta del 29 febbraio 1956).

Nella preparazione dei lavori parlamentari e nello svolgimento delle sedute dell'Assemblea e del Parlamento in seduta comune, il Presidente è assistito dal Segretario generale della Camera, o, in sua assenza, dal Vicesegretario generale. Il Segretario generale provvede alla conservazione degli atti della Camera riunita in seduta segreta (art. 4 Reg. dei Servizi e del Personale) (38). Collabora altresì con il Presidente, dal punto di vista tecnico, il Servizio dell'Assemblea, che cura la preparazione delle sedute, la registrazione e la stampa dei documenti parlamentari, la redazione dell'ordine del giorno, il coordinamento e la stampa dei documenti di seduta, l'annotazione delle iscrizioni a parlare, il coordinamento dei testi dei progetti di legge approvati dall'Assemblea; e formula pareri sulle assegnazioni dei progetti di legge (art. 9 Reg. dei Servizi e del Personale). Il Servizio dei resoconti cura invece la redazione, la revisione e la pubblicazione del resoconto sommario delle sedute dell'Assemblea (che viene pubblicato immediatamente, e non ha valore ufficiale) e, insieme con il Servizio della stenografia, la redazione, la revisione e la pubblicazione del resoconto stenografico (che, a seguito di una recente benemerita iniziativa, viene pubblicato il giorno successivo). Questi servizi svolgono le anzidette funzioni anche per le riunioni

(38) La Camera può riunirsi in seduta segreta (e così il Parlamento in seduta comune) per propria deliberazione, a norma dell'art. 64 Cost., secondo comma. Deve sempre farlo in sede di discussione del bilancio interno, ove lo richiedano la Presidenza della Camera o 10 deputati, o si tratti di questioni riguardanti singole persone (art. 92 Reg. Camera, secondo comma). Durante le sedute segrete l'Estensore si ritira, eccetto che l'Assemblea non deliberi altrimenti; l'Assemblea può anche decidere che della seduta segreta non vi sia processo verbale (art. 141 Reg. Camera).

del Parlamento in seduta comune delle due Camere (artt. 15 e 16 Reg. dei Servizi e del Personale).

D) *Funzioni di controllo e di esternazione.* Compete al Presidente della Camera di accertare la legalità dei procedimenti parlamentari conclusi con un atto formale; di attestare la validità dell'atto formale stesso; e di darne eventualmente comunicazione ad altri organi, ove ciò sia richiesto dalla natura dell'atto o da specifiche disposizioni.

Com'è naturale, l'accertamento della legalità del procedimento deve limitarsi ai dati estrinseci e formali, e ha di norma un carattere sommario, avendo riguardo alla competenza dell'organo, alla sua regolare costituzione, al rispetto degli adempimenti formali richiesti, all'autenticità o all'assenza di vizi evidenti dell'atto formale conclusivo. Sulla base di tali elementi, il Presidente della Camera attesta la validità dell'atto formale conclusivo, e, ove sia necessario, lo comunica a chi di dovere.

Questa funzione del Presidente ha carattere generale e si riferisce a tutti i procedimenti parlamentari, qualunque sia l'organo presso il quale si sono svolti. I casi che qui si citano vogliono avere pertanto solo un valore esemplificativo.

1) *Costituzione della Camera.* Il Presidente della Camera informa il Presidente della Repubblica e il Presidente del Senato dell'avvenuta costituzione della Camera, e ne attesta la regolarità (art. 7 Reg. Camera).

2) *Convalida dei deputati.* Il procedimento per la convalida dei deputati, che afferisce all'importantissimo tema della regolare composizione soggettiva della Camera, è nel nostro ordinamento di esclusiva competenza della Giunta per le elezioni. I deputati, comunque, per il solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni con la proclamazione (art. 1 Reg. Camera); però, mentre la proclamazione subito dopo le elezioni è fatta dal presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale o nazionale, le successive proclamazioni in surrogazione sono fatte dal Presidente della Camera in Assemblea plenaria, su proposta vincolante della Giunta per le elezioni.

Non prima di 20 giorni dalla proclamazione, la Giunta convalida l'elezione e ne dà « immediata comunicazione » alla Presidenza della Camera (art. 11 Reg. della Giunta delle elezioni): questa disposizione è stata costantemente interpretata nel senso che al Presidente della Camera non compete altra funzione – a parte il consueto accertamento sommario di legalità formale – se non quella di dichiarare convalidata la elezione e di darne comunicazione all'Assemblea, la quale, dal canto

suo, si limita a prendere atto senza votazione delle decisioni della Giunta. Se invece la Giunta dichiara l'elezione contestata, il Presidente deve investire della convalida l'Assemblea, comunicandole le conclusioni motivate della Giunta (art. 23 Reg. Camera): in questo ultimo caso l'atto finale del procedimento è rappresentato dalla dichiarazione di convalida - o di non convalida - effettuata dal Presidente sulla base del risultato della relativa votazione.

Ove la Giunta accerti un caso di incompatibilità, ne informa il Presidente della Camera, al quale compete di darne comunicazione all'interessato. Se questi opta per il mandato parlamentare, deve far pervenire entro 30 giorni al Presidente della Camera una dichiarazione di dimissioni dalla carica ritenuta incompatibile; il Presidente della Camera la trasmette alla Giunta delle elezioni, che, accertata la tempestività dell'opzione, ne prende atto (artt. 18 e 19 Reg. della Giunta delle elezioni).

3) *Approvazione di progetti di legge.* Il Presidente della Camera, nell'esercizio della sua funzione di controllo sulla regolarità del procedimento di approvazione dei progetti di legge, può, per difetti di rilevante gravità, invitare la Camera a riprendere in esame provvedimenti legislativi già approvati (39).

A parte questa rara ipotesi, il Presidente attesta l'avvenuta approvazione di un progetto di legge trasmettendolo con un apposito « messaggio » al Presidente del Senato (se il progetto di legge deve essere ancora approvato da quel Consesso) o al Governo perché lo sottoponga al Presidente della Repubblica per la promulgazione (se il progetto di legge ha concluso alla Camera il suo *iter* parlamentare).

Quando il progetto di legge è stato approvato da una Commissione in sede legislativa, il Presidente della Camera prima del « messaggio », ed una volta controllata l'assenza di vizi nel procedimento svoltosi in sede decentrata, deve darne comunicazione all'Assemblea.

Il Presidente della Camera (o quello della Commissione, in caso di progetto di legge approvato in questa sede) può anche essere autorizzato al coordinamento formale del testo approvato: in tal caso eseguirà il coordinamento - naturalmente, prima del « messaggio » - con la collaborazione del relatore e del ministro competente, collazionando le singole disposizioni approvate (testo base ed emendamenti) e correlandole tra loro, anche mediante correzioni, che tuttavia non debbono

(39) Cfr. MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, cit., pagg. 223-224, con richiami di precedenti.

essere tali da alterare il contenuto sostanziale delle manifestazioni di volontà espresse con le varie votazioni, nemmeno quando così facendo il testo conservi incongruenze o contraddizioni (ma in quest'ultimo caso, se tali incongruenze o contraddizioni siano di rilevante gravità, il Presidente potrà invitare la Camera ad una nuova deliberazione: v. sopra) (40).

Il « messaggio », pur non essendo direttamente disciplinato dal Regolamento, è un atto ormai completamente tipizzato nella prassi parlamentare. Trattasi di un documento scritto, che nella prima parte contiene: l'intestazione della Camera; l'attestazione dell'avvenuta approvazione da parte dell'Assemblea o di una Commissione in sede legislativa; l'indicazione del proponente o dei proponenti del progetto di legge (41); la descrizione sommaria dell'*iter* seguito (se trattasi di un progetto esaminato soltanto dalla Camera, o già approvato dal Senato, nel quale caso viene precisato se con l'approvazione attestata risulti modificato il testo trasmesso dal Senato); la data in cui si è proceduto all'approvazione finale del testo. Nella seconda parte del documento è riprodotto il titolo dell'atto legislativo e il testo delle disposizioni che ne costituiscono il contenuto. Segue, infine, la firma del Presidente della Camera e la data dell'avvenuta attestazione.

Se si tratta di un progetto di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei membri della

(40) Una parte della dottrina ritiene che il coordinamento, come atto inerente al processo di formazione della legge, dovrebbe essere seguito da una manifestazione di volontà della Camera sul nuovo testo, nella forma voluta dalla Costituzione, cioè nella forma della votazione: il sistema attualmente seguito, pertanto, configurerebbe una violazione costituzionale. V. per tutti Tosi, *op. cit.*, pag. 113 e segg. Siffatta opinione è stata per altro disattesa dalla Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 9 del 1959 ha ritenuto che il coordinamento, purché non superi i limiti di una revisione meramente formale, non configura una violazione dell'art. 72 Cost., né dell'art. 91 Reg. Camera, in quanto la prassi parlamentare consente il coordinamento formale anche senza una successiva approvazione definitiva della Camera, che pertanto non può considerarsi come un requisito indispensabile *ad substantiam*.

(41) A questo proposito possono sorgere contestazioni, in caso di più progetti di legge di proponenti diversi abbinati nella discussione (art. 133 Reg. Camera, ultimo comma): contestazioni che il Presidente della Camera è competente a risolvere. Il Presidente on. Leone, con circolare del 18 dicembre 1956, ha stabilito in proposito i seguenti criteri: se dopo la discussione generale abbinata la Commissione scelga un testo base per la discussione degli articoli, rispetto al quale gli altri progetti di legge debbano considerarsi come emendamenti, l'intestazione del messaggio dovrà recare soltanto l'indicazione del nome del proponente del progetto prescelto, sia che si tratti di iniziativa parlamentare, sia che si tratti di iniziativa governativa; ove invece la Commissione decida di procedere alla redazione concordata di un testo unificato, nell'intestazione del messaggio dovranno essere indicati i nomi di tutti i proponenti (Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative*, ecc., cit., pagg. 52-53).

Camera, il « messaggio » deve contenerne espressa menzione, per gli effetti previsti dall'art. 138 Cost., ultimo comma (in questo caso, infatti, la legge costituzionale approvata non può essere sottoposta a *referendum* popolare).

Il « messaggio » è il solo strumento di esternazione della volontà legislativa della Camera; e il Presidente è in via esclusiva abilitato ad effettuarlo. Esso ha insieme effetti dichiarativi della avvenuta conclusione del procedimento di esame di un progetto di legge da parte di questo ramo del Parlamento e del suo definitivo contenuto, ed effetti costitutivi nei confronti del Senato, creando il presupposto perché questo lo esamini a sua volta, ovvero nei confronti del Presidente della Repubblica, vincolandolo a promulgare il provvedimento che ha completato il suo *iter*, qualora non intenda esercitare il suo potere di rinvio *ex art. 74 Cost.* (42). Sia gli effetti dichiarativi sia gli effetti costitutivi dell'atto non sembra possano essere oggetto di sindacato da parte di qualsivoglia organo esterno, per il tradizionale principio della insindacabilità degli *interna corporis*, che, nonostante certe recenti tendenze della dottrina (43), costituisce tuttora una garanzia generale per gli organi costituzionali, derivante dal principio della loro equiordinazione e della loro irresponsabilità reciproca nell'esercizio delle rispettive funzioni (44). Si ritiene che questo principio continui a conservare validità nel nostro ordinamento anche in presenza di una contraria giurisprudenza della Corte Costituzionale, che in alcune sue pronunce ha affermato che oggetto del suo controllo di legittimità costituzionale « può essere il processo formativo di una legge; e ciò non è precluso dall'esistenza del messaggio con cui il Presidente di una Camera trasmette un testo di legge al Presidente dell'altra Camera o al Capo dello Stato » (45): e che perciò ha ritenuto, in base all'art. 134 Cost., la propria competenza ad accertare l'effettiva conformità del testo approvato a quello riportato nel messaggio. La validità di questo principio non è stata mai riconosciuta dal Parlamento, che anzi ha tenuto più volte a riaffermare

(42) Cfr. GIANNINI, *Accertamento*, in « Enciclopedia del diritto », pag. 221 e segg.

(43) V. per tutti TOSI, *op. cit.*, pag. 101 e segg., con ampi riferimenti di dottrina.

(44) Così FERRARA, *op. cit.*, pag. 174. V. anche in argomento COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, cit., pagg. 416-417.

(45) Così la sentenza della Corte costituzionale 3 marzo 1959, n. 9. Nello stesso senso è la sentenza 16 gennaio 1957, n. 3. La Corte Costituzionale non ha comunque mai tratto in concreto le conseguenze ultime ed estreme di questa presa di posizione. V. sull'argomento lo studio del MOHRHOFF, *Competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in « Rassegna parlamentare », n. 6, 1959, pag. 159 e segg.

l'insindacabilità del procedimento interno di approvazione della legge, la cui regolarità è attestata dal Presidente, insieme con il testo definitivo, con lo strumento del « messaggio », che è il solo atto ufficiale relativo al procedimento parlamentare di formazione di una legge (46), e sul quale soltanto si può esercitare un eventuale sindacato esterno da parte degli organi a ciò preposti dalla Costituzione.

4) *I provvedimenti riguardanti il personale della Camera.* Il Presidente formalizza e rende esecutivi con propri decreti tutti i provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza in relazione alle sue competenze sui servizi e sul personale della Camera (art. 2 Reg. dei Servizi e del Personale, ultimo comma).

5) *Il Presidente come « oratore » della Camera.* Funzione soltanto di esternazione – senza che ad essa si ricolleggi una funzione di controllo, come nelle ipotesi precedenti – è quella del Presidente come « oratore » della Camera (art. 10 Reg. Camera). L'espressione regolamentare è evidentemente ripresa dall'inglese *Speaker*; ma ha assunto nel nostro ordinamento il senso che il Presidente è la « voce » della Camera, l'unico abilitato ad esternarne il pensiero e la volontà. Ciò vale non solo, estensivamente, per le funzioni di cui abbiamo detto sopra, ma anche in senso più diretto. Il Presidente della Camera, pur se non interviene nelle discussioni di merito (47), può prendere la parola in

(46) Così si espresse il Presidente della Camera on. Leone nel respingere la richiesta del giudice relatore Perassi (nel corso del giudizio davanti alla Corte Costituzionale conclusosi poi con la sentenza n. 9 del 1959, e vertente sulla legittimità costituzionale della legge 28 marzo 1956, n. 168) di ottenere copia conforme dei verbali delle sedute delle Commissioni riunite interni e industria in cui quella legge era stata discussa. In altra precedente occasione (seduta dell'11 giugno 1952), avendo il deputato Roberti rilevato sostanziali differenze tra un testo di legge approvato dal Senato e il testo risultante dal « messaggio », il Presidente di turno dell'Assemblea on. Gaetano Martino affermò il principio che la Camera non possa sindacare la legittimità degli atti compiuti nell'altro ramo del Parlamento, per cui senza entrare nel merito deve attenersi « al testo del messaggio presidenziale ». Questo principio fu ribadito dal Presidente della Camera on. Gronchi nella seduta del 17 giugno 1952. Attribuiscono questo valore al « messaggio » del Presidente della Camera, fra gli altri: BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, 1958, pag. 493; BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 93; ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova 1954, pag. 274; Id., *La Costituzione in Parlamento*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1959, pag. 629 e segg.; FERRARA, *op. cit.*, pag. 168 e segg.; GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., pag. 308 e segg.; TESAURO, *La promulgazione*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1956, pag. 200 e segg. *Contra* (cioè per la sindacabilità almeno parziale degli *interna corporis* della Camera): BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano 1955, pag. 442 e segg.; GUELI, in « Rassegna parlamentare », 1959, n. 4, pag. 131 e segg.; TOSI, *op. cit.*, pag. 108 e segg.

(47) Non era così nei primi anni di vita del Parlamento italiano, quando i Presidenti prendevano invece parte assai attiva alle discussioni. Secondo il MANCINI-GALEOTTI (*op. cit.*, pag. 95), l'ultimo discorso politico che sia stato fatto da un Presidente della Camera è quello memorabile dell'on. Lanza (6 agosto 1868) contro la proposta per la Regia dei tabacchi, la cui approvazione lo costrinse a dimettersi.

Assemblea, in nome della Camera ed interpretandone il sentimento, in occasione di commemorazioni, celebrazioni di ricorrenze, indirizzi, dichiarazioni su gravi sciagure o fatti che abbiano commosso l'opinione pubblica, ecc. Inoltre, poiché rappresenta la Camera nei rapporti esterni, presiede le deputazioni (salvo che non deleghi un Vicepresidente: art. 138 Reg. Camera) e ne è l'oratore: questo ufficio gli impone il massimo riserbo e il dovere di non esprimere se non idee e concetti intorno ai quali non possa esservi dissenso (48).

4. - Da questa descrizione, sia pur sommaria, delle funzioni del Presidente della Camera risulta chiaramente il suo carattere di organo autonomo rispetto agli altri organi della Camera, compresi quelli cui partecipa e che eventualmente presiede: la sua attività, infatti, non è imputabile ad alcuno di questi organi, ma è preordinata al fine di determinare le condizioni necessarie poiché essi svolgano « legalmente » le loro funzioni. Il Presidente, perciò, è un organo autonomo e indipendente rispetto alla stessa Assemblea che lo elegge, ed anche rispetto all'Ufficio di Presidenza, che, in quanto tale, esercita altre funzioni (come vedremo poi): nel nostro ordinamento, infatti, non è accolto il principio della Presidenza collegiale, ma quello del Presidente come organo personale e autonomamente responsabile.

Peraltro, in tema di responsabilità del Presidente della Camera mancano dati normativi espliciti nei testi costituzionali e regolamentari. Che ad una autonomia di funzioni debba corrispondere una correlativa responsabilità è certamente indubbio; così come è indubbio, nel caso specifico, che non si tratta di una responsabilità meramente tecnica, ma squisitamente politica, conseguente all'investitura fiduciaria che l'Assemblea gli conferisce con l'elezione.

Abbiamo già visto come nel nostro ordinamento il Presidente della Camera non sia soltanto il magistrato o il notaio dell'Assemblea: eletto deputato in una lista politica, egli è portato alla Presidenza della Camera da una maggioranza politica (anche se non necessariamente coincidente, ed anzi di solito più larga della maggioranza governativa). Politico è il carattere peculiare di molte delle sue funzioni, a cominciare da quelle che abbiamo qualificato come consultive; ed il più largo margine di discrezionalità connesso in genere all'esercizio di esse può far legittimamente parlare di una « linea politica » del Presidente della Ca-

(48) Così il MANCINI-GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 57.

mera, anche se non come linea di intervento nella politica attiva, ma come modo d'intendere la sua fondamentale posizione costituzionale, di supremo garante dei diritti della maggioranza e di quelli dell'opposizione nella dialettica parlamentare.

Se così è, non sembra dubbio che tra la Camera e il suo Presidente intercorre un rapporto politico di fiducia, non strutturalmente diverso da quello che intercorre tra Parlamento e Governo; rapporto di fiducia che dopo la votazione iniziale si presume perdurare in mancanza di fatti concludenti che dimostrino il contrario, come appunto accade nei rapporti tra Parlamento e Governo. Confermano in questa analogia il carattere indeterminato della durata in carica del Presidente della Camera, che normalmente trova il suo solo limite nella fine della legislatura e della relativa *prorogatio* dei poteri: così come accade per il Governo.

Certo, è di fatto assai più facile che la Camera revochi la sua fiducia al Governo, con il quale il Parlamento è in continuo rapporto dialettico, piuttosto che al suo Presidente, che costituisce la garanzia del suo stesso funzionamento. Ad ogni modo, non sembra dubbio che ove la Camera volesse revocare la fiducia al Presidente dovrebbe ricorrere a strumenti analoghi (anche se non altrettanto tipizzati) di quelli cui ricorre per revocare la fiducia al Governo: o adottando atti concludenti che implicitamente suonino sfiducia al Presidente, e lo costringano pertanto a dimettersi; o esplicitamente approvando un documento parlamentare in questo senso (per esempio, un ordine del giorno che inviti il Presidente a rassegnare le dimissioni) (49).

Questo sembra essere l'unico modo con il quale far valere la responsabilità politica del Presidente della Camera nel nostro ordinamento. Deve invece ritenersi escluso che questa responsabilità possa essere fatta valere da organi esterni alla Camera, nemmeno in relazione alle funzioni di carattere esterno esercitate dal Presidente (funzione consultiva, presidenza del Parlamento in seduta comune): infatti anche di queste funzioni egli risponde esclusivamente all'Assemblea che lo ha eletto.

È parimenti escluso che nei confronti del Presidente della Camera possa farsi valere una speciale responsabilità penale del tipo di quella

(49) In questo senso FERRARA, *op. cit.*, pag. 77, in nota. Il Ferrara ritiene che in questo caso l'ordine del giorno di revoca della fiducia dovrebbe essere votato con le stesse regole prescritte per l'elezione del Presidente: scrutinio segreto e approvazione a maggioranza assoluta dei voti, computando tra i votanti anche le schede bianche.

prevista per il Presidente della Repubblica, per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i ministri dagli artt. 90 e 96 Cost.: la competenza della Corte Costituzionale per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione e per i cosiddetti « reati ministeriali » non è infatti suscettibile, per la sua stessa natura eccezionale, di essere estesa al di là dei limiti soggettivi ed oggettivi descritti dalle disposizioni costituzionali citate (50).

5. – I Vicepresidenti – che la Camera eleggè in numero di quattro – sono iscritti nell'elenco dell'Ufficio di Presidenza nell'ordine, secondo il numero dei voti ottenuti quando siano stati eletti in uno stesso scrutinio (a cominciare da quello che ha ottenuto più voti), o secondo la data di nomina, se eletti in scrutini successivi (a cominciare da quello che è stato eletto anteriormente). È questa la cosiddetta « anzianità » dei Vicepresidenti, che non ha peraltro effetti di grande rilievo nel nostro ordinamento, a differenza di quanto accade in altri paesi: non c'è infatti nella Camera italiana un « primo » o un « secondo » Vicepresidente, e così via, ma essi si alternano a sostituire il Presidente, in caso di sua assenza o impedimento, senza che questa sostituzione sia regolata da norme precise.

Il principale effetto dell'anzianità dei Vicepresidenti previsto dal Regolamento è quello di costituire criterio di scelta, nella successiva legislatura, per la designazione a Presidente provvisorio (come abbiamo visto), finché la Camera non abbia provveduto alla propria « costituzione ».

I Vicepresidenti non hanno funzioni proprie; ma possono sostituire il Presidente della Camera nell'esercizio delle sue. Il Presidente della Camera, inoltre, può attribuire loro funzioni di vigilanza sui servizi della Camera (art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale).

Nonostante che i Vicepresidenti esistano nella Camera dei deputati fin dai suoi inizi, delle loro attribuzioni non si parlava affatto nel Regolamento fino all'introduzione dell'attuale articolo 11, approvato nel 1949, che così stringatamente le definisce: « I Vicepresidenti sostituiscono il Presidente in caso di assenza o di impedimento ».

(50) *Contra* FERRARA, *op. cit.*, pag. 79 e segg., il quale ritiene che la Corte Costituzionale potrebbe conoscere per connessione reati commessi dal Presidente della Camera in violazione dell'articolo 289, n. 2, codice penale (fatti diretti ad impedire, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o soltanto a turbare le funzioni di una Assemblea legislativa), ove fossero inquadrabili in un disegno criminoso plurimo al quale abbiano partecipato il Presidente della Camera e uno dei soggetti per i quali è competente la Corte Costituzionale in sede penale.

Ma anche questa norma lascia aperti diversi quesiti: la sostituzione avviene *in toto*, o solo per una parte delle funzioni presidenziali? Come si accerta l'impedimento? E, ove manchi una precisa designazione del Presidente impedito, come si sceglie quello dei quattro Vicepresidenti che dovrà sostituirlo?

In mancanza di precise norme regolamentari, per rispondere a tali quesiti occorrerà fare riferimento alla consuetudine parlamentare e ai principi generali. Dovranno pertanto distinguersi due ipotesi: quella della sostituzione nelle funzioni di Presidente dell'Assemblea plenaria (alla quale è sostanzialmente assimilata la sostituzione nelle funzioni di Presidente dell'Assemblea del Parlamento in seduta comune), e quella della sostituzione nelle altre funzioni proprie del Presidente della Camera (funzione consultiva, funzioni di attivazione, funzioni di nomina, funzioni di direzione e di organizzazione dei lavori della Camera o del Parlamento in seduta comune che esulino dalle competenze proprie del Presidente dell'Assemblea, funzioni di controllo e di esternazione).

Nella prima ipotesi la sostituzione nelle funzioni di Presidente dell'Assemblea plenaria avviene consuetudinariamente senza particolari forme, sulla base di una designazione del Presidente o anche di « turni » concordati tra i Vicepresidenti e tacitamente accettati dal Presidente: trattasi infatti di funzioni che si considerano normalmente delegabili, non potendosi ovviamente pretendere dal Presidente una presenza continua al suo seggio, considerate anche la continuità e la durata dei lavori parlamentari. È questa, del resto, la funzione tipica e peculiare dei Vicepresidenti nella nostra prassi parlamentare. Va comunque notato che in qualunque momento il Presidente può riassumere la Presidenza dei lavori dell'Assemblea, di cui ha la responsabilità primaria, semplicemente presentandosi in aula: in tal caso, il Vicepresidente che in quel momento lo sostituisce si alza dal seggio presidenziale, sul quale si siede il Presidente, senza altre formalità. Nello stesso modo avvengono gli altri « cambi » di Presidenza tra Vicepresidenti, o tra il Presidente e un Vicepresidente, che in una stessa seduta si succedano al seggio presidenziale.

Di tutti i « cambi » di Presidenza va tenuta nota nel processo verbale e nei resoconti della seduta, in modo che i singoli atti del Presidente dell'Assemblea possano essere imputati alla persona fisica che li ha compiuti e che ne risponde. È da ritenere, infatti, che per gli atti compiuti come Presidente dell'Assemblea anche i Vicepresidenti rispondano alla Camera che li ha eletti (e non al Presidente, rispetto al quale

non sono in rapporto di subordinazione gerarchica), negli stessi modi e forme che abbiamo visto per il Presidente della Camera.

Il Regolamento stabilisce, inoltre, che un Vicepresidente può sempre sostituire il Presidente, su sua designazione, nella presidenza delle deputazioni della Camera (art. 138 Reg. Camera).

Più complesso è il caso delle altre funzioni, che in via normale possono essere esercitate soltanto dal Presidente della Camera. Sulla base dei principi generali, si ritiene che per queste funzioni il Presidente possa essere sostituito da un Vicepresidente soltanto in caso di assenza « qualificata » o di impedimento: per intendersi, in casi analoghi a quelli che consentono la sostituzione del Presidente del Senato al Presidente della Repubblica nelle funzioni di quest'ultimo, anche se la sostituzione avviene con un diverso meccanismo procedurale.

In caso, dunque, di assenza « qualificata » o di impedimento, il Presidente della Camera può discrezionalmente delegare l'esercizio di sue specifiche funzioni a uno o all'altro dei Vicepresidenti, od anche conferire ad uno dei Vicepresidenti una delega generale temporanea di tutte le sue funzioni. Qualora invece il Presidente non sia in grado di manifestare la propria volontà, o non voglia prendere atto della causa di impedimento, l'Ufficio di Presidenza appare come l'organo più idoneo ad assumere i provvedimenti del caso, sia per accertare l'impedimento, sia per provvedere alla sostituzione temporanea del Presidente con uno dei Vicepresidenti, in attesa che cessi la causa dell'impedimento stesso, o che la Camera assuma diverse determinazioni. In questi casi, l'Ufficio di Presidenza sarà convocato e presieduto dal Vicepresidente anziano, al quale pure spetta per consuetudine di ricevere le dimissioni del Presidente della Camera, nonché di prendere le iniziative necessarie per la sua sostituzione in caso di dimissioni o di morte. Ove l'Ufficio di Presidenza accerti l'esistenza di un impedimento permanente, dovrà, una volta presi gli indicati provvedimenti provvisori, riferirne alla Camera, cui spetta di prendere una decisione definitiva ai fini dell'eventuale elezione di un nuovo Presidente.

6. - Le funzioni dei Segretari di Presidenza della Camera, che sono in numero di otto, sono descritte con sufficiente precisione dall'art. 12 Reg. Camera. Sulla falsariga di esso diremo pertanto che i Segretari:

- sovrintendono alla redazione del processo verbale, che deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera, e ne danno lettura all'inizio di ogni seduta; dopo che la Camera l'abbia tacitamente

o esplicitamente approvato, uno dei Segretari lo sottoscrive, insieme con il Presidente, certificandone così l'autenticità (art. 140 Reg. Camera);

– tengono nota, secondo l'ordine, dei deputati che hanno chiesto la parola;

– danno lettura delle proposte e dei documenti;

– tengono nota delle deliberazioni;

– fanno le chieste e registrano, quando occorra, i singoli voti:

in particolare, decidono insieme con il Presidente del risultato delle votazioni per alzata e seduta, che sono ripetute se i Segretari non sono d'accordo sul loro esito (cosiddetta « controprova »), e, se permane incertezza, eseguite per divisione; prendono nota dei votanti di ciascuna parte nelle votazioni per divisione nell'aula (art. 96 Reg. Camera); prendono nota dei voti e delle astensioni nelle votazioni per appello nominale (art. 97 Reg. Camera); numerano i voti nelle votazioni per scrutinio segreto (art. 98 Reg. Camera); accertano il numero e il nome dei votanti e degli astenuti (artt. 104 e 105 Reg. Camera, che riferiscono impropriamente tale compito all'Ufficio di Presidenza);

– vegliano perché il resoconto (stenografico) sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente, e non vi sia alterazione nei discorsi (51); eguale funzione spetta loro per la sorveglianza dei resoconti delle sedute delle Commissioni (art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale);

– verificano il testo dei progetti di legge e quant'altro viene deliberato dalla Camera, e vi appongono la loro firma;

– concorrono al buon andamento dei lavori secondo gli ordini del Presidente, che può anche attribuire loro funzioni di vigilanza sui servizi della Camera (art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale).

Trattasi, come si vede, di funzioni di collaborazione con il Presidente, prevalentemente volte al controllo e alla certificazione degli atti e delle deliberazioni dell'Assemblea. Particolarmente importanti e delicate sono le funzioni concernenti l'esito delle votazioni, la verifica del testo dei progetti di legge e delle altre deliberazioni della Camera (il cui esatto adempimento è condizione del buon espletamento delle funzioni di controllo e di esternazione attribuite in proposito al Presidente della Camera), la sorveglianza sul processo verbale e sui resoconti.

(51) Afferma il MOHRHOFF (*Trattato di diritto e procedura parlamentare*, cit., pag. 90) che la proposta di affidare ai Segretari anche la vigilanza sulla composizione e regolare pubblicazione del Resoconto sommario dei lavori della Camera non fu mai accolta, perché non si volle mai attribuire a tale documento un carattere ufficiale, da cui derivasse una responsabilità.

Per il migliore adempimento di tutte queste funzioni, occorre che i Segretari osservino la massima imparzialità, anche esteriore: essi dovranno perciò lasciare il banco della Presidenza, qualora vogliano prendere parte alle votazioni per alzata e seduta, o vogliano applaudire, o vogliano interrompere altri deputati.

È necessario altresì che qualche Segretario sia sempre presente alle sedute dell'Assemblea plenaria: a tal fine, i Segretari sogliono stabilire particolari turni. Ove nessun Segretario sia comunque presente in aula, il Presidente chiamerà a fungere provvisoriamente da Segretario un deputato da lui designato, scegliendolo in genere tra i più giovani di età.

7. - I deputati Questori, che sono in numero di tre, hanno il compito di sovrintendere - secondo l'art. 13 Reg. Camera - « al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera », la cui erogazione - precisa l'art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale - « è fatta nella misura fissata dagli articoli di bilancio e secondo le norme stabilite nel Regolamento di amministrazione e contabilità ».

In realtà, nella prassi parlamentare le funzioni dei Questori sono più vaste, specie in campo amministrativo, e tendono ad ampliarsi ancora: anzi, alla Camera essi costituiscono ormai un collegio - il Collegio dei Questori - che è l'effettivo centro motore di tutto l'apparato amministrativo, e l'organo di istruttoria e di proposta per le deliberazioni che sono di competenza (come vedremo) dell'Ufficio di Presidenza (52).

Spetta ai Questori la presentazione alla Camera dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi interni (predisposti con la collaborazione tecnica del Servizio della tesoreria: art. 17 Reg. dei Servizi e del Personale); questi documenti sono accompagnati da una loro relazione scritta e sottoposti all'Assemblea. Durante la relativa discussione - che ha luogo in seduta segreta quando lo richiedano l'Ufficio di Presidenza o 10 deputati, o quando si tratti di questioni riguardanti singole persone (art. 92 Reg. Camera) - i Questori siedono al banco del Governo, e rispondono alle eventuali osservazioni e critiche mosse dai deputati sui documenti stessi, sul funzionamento tecnico degli uffici e in genere sull'amministrazione della Camera.

Due Questori fanno parte del Comitato di vigilanza sulla biblioteca della Camera (art. 142 Reg. Camera). Il Presidente può inoltre

(52) Della preparazione delle sedute e dei verbali del Collegio dei Questori si occupa il Servizio del personale della Camera (art. 18 Reg. dei Servizi e del Personale). Le funzioni di segretario del predetto collegio sono svolte dal Capo Servizio dell'amministrazione e provveditorato (art. 19 Reg. dei Servizi e del Personale).

attribuire ai Questori funzioni di vigilanza su altri servizi della Camera (art. 1 Reg. dei Servizi e del Personale).

I Questori coadiuvano il Presidente per il mantenimento dell'ordine durante le sedute, e curano che le sue disposizioni vengano eseguite, specialmente in caso di tumulti e quando un deputato si rifiuti di ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'aula (art. 56 Reg. Camera, 5° comma).

In base all'art. 14 Reg. Camera, i Questori rimangono in carica nell'intervallo tra la fine di una legislatura e l'elezione dei loro successori nella legislatura seguente: le loro funzioni sono cioè prorogate, assicurando la continuità dell'azione amministrativa della Camera.

8. - L'Ufficio di Presidenza - di cui fanno parte il Presidente, che lo presiede, i Vicepresidenti, i Segretari e i Questori - nella sua composizione collegiale ha funzioni limitate, prevalentemente di carattere consultivo, per la direzione e l'organizzazione dei lavori parlamentari; mentre ha funzioni proprie di notevole rilievo per quanto riguarda i servizi e il personale della Camera.

A) *Funzioni per la direzione e l'organizzazione dei lavori parlamentari.* L'Ufficio di Presidenza è un corpo consultivo generale del Presidente nell'esercizio delle sue funzioni direzionali dell'attività parlamentare; ma, a parte questa attribuzione, la cui attivazione è rimessa alla discrezionalità del Presidente, le funzioni specificamente devolutegli dal Regolamento in questo campo non sono tali da poter incidere direttamente sulla sostanza dei lavori della Camera. Del resto, si tratta di funzioni puntuali, difficilmente riconducibili a categorie unitarie; per cui sarà sufficiente elencarle sommariamente.

L'Ufficio di Presidenza:

- autorizza eccezionalmente la costituzione di un Gruppo parlamentare con meno di 20 deputati, purché il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni (ad eccezione della Valle d'Aosta) aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi (art. 26 Reg. Camera);

- risolve gli eventuali reclami circa la costituzione o la convocazione dei Gruppi (art. 27 Reg. Camera, ultimo comma);

- assegna alle Commissioni permanenti i residui di ciascun Gruppo dopo le designazioni fatte dai Gruppi stessi per le varie Commissioni (art. 27 Reg. Camera, 3° comma);

– deve essere consultato dal Presidente quando questi intenda proporre sanzioni disciplinari a carico di deputati per fatti di eccezionale gravità che abbiano avuto luogo nel recinto del palazzo della Camera, ma fuori dell'aula (art. 56 Reg. Camera, ultimo comma);

– se lo richiede, può far discutere il bilancio della Camera dall'Assemblea in seduta segreta (art. 92 Reg. Camera, 2° comma);

– approva il processo verbale dell'ultima seduta della legislatura.

B) *Funzioni concernenti i servizi e il personale della Camera.* In questa materia, l'Ufficio di Presidenza ha anzitutto una competenza regolamentare generale, che deriva direttamente dall'art. 14 Reg. Camera, secondo cui « l'Ufficio di Presidenza provvede con apposito Regolamento a tutti i servizi della Camera », e dall'art. 147 Reg. Camera, che precisa: « Le norme relative all'amministrazione e alla contabilità interna, all'ordinamento dei servizi, alla carriera, al trattamento economico e di quiescenza e alla disciplina dei dipendenti della Camera sono stabilite con regolamenti approvati dall'Ufficio di Presidenza ed emanati dal Presidente. All'Ufficio di Presidenza spetta in ogni caso la decisione definitiva sui ricorsi che attengono alla posizione e alla carriera giuridica ed economica di tutti i dipendenti della Camera ».

Il Regolamento dei servizi e del personale attualmente vigente, che è stato approvato nel 1964, fissa all'art. 2 i modi di esercizio delle ulteriori funzioni dell'Ufficio di Presidenza in questa materia, stabilendo che ad esso spettano:

a) l'esame del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Camera predisposto dai Questori (con la collaborazione tecnica del Servizio della tesoreria), prima della presentazione all'Assemblea;

b) le deliberazioni su quanto attiene alla posizione giuridica ed economica del Segretario generale e dei Consiglieri della Camera e qualifiche equiparate, nonché le deliberazioni concernenti la posizione disciplinare dei funzionari direttivi di tutte le qualifiche e carriere (53);

(53) Il personale della Camera si ripartisce nelle seguenti carriere:

1) *carriera direttiva*: comprende il Segretario generale, il Vicesegretario generale, l'Estensore del processo verbale, i Consiglieri della Camera, i Primi Referendari, i Referendari, i Vicereferendari. Accanto al ruolo generale esistono un ruolo di stenografia e un ruolo di biblioteca, con corrispondenti qualifiche;

2) *carriera di concetto* (ruolo di ragioneria, ruolo di segreteria, ruolo di biblioteca, ruolo tecnico);

3) *carriera esecutiva* (ruolo servizi archivio, ruolo servizi stenodattilografici, ruolo servizi di biblioteca, ruolo servizi tecnici);

4) *carriera del personale ausiliario* (ruolo aula e sale, ruolo tecnico, ruolo servizi vari).

Il personale della Camera è distribuito nei seguenti servizi: *Segretariato generale; Prerogative e immunità; Assemblea; Commissioni parlamentari; Studi, legisla-*

c) il giudizio definitivo sui ricorsi dei dipendenti contro le decisioni del Consiglio dei Capi Servizio della Camera;

d) le altre deliberazioni previste dal Regolamento della Camera e dal Regolamento dei servizi e del personale.

All'Ufficio di Presidenza compete altresì la vigilanza sulla biblioteca della Camera, che esercita attraverso un Comitato composto da un Vicepresidente, due Questori, due Segretari di Presidenza (designati dall'Ufficio di Presidenza stesso), dal Presidente della Commissione istruzione della Camera e da due deputati scelti dal Presidente della Camera (art. 142 Reg. Camera). A questo Comitato spetta la scelta dei libri, carte, giornali e documenti che debbono far parte del patrimonio della biblioteca (art. 143 Reg. Camera); nonché l'indicazione annuale dei libri che non possono essere dati a prestito (art. 145 Reg. Camera, 2° comma). Uno dei membri del Comitato è, per turno, più specialmente incaricato della sorveglianza sulla biblioteca (art. 144 Reg. Camera, 1° comma). Il Comitato è assistito nelle sedute dal Bibliotecario della Camera (cioè dal funzionario Capo del Servizio di biblioteca), che svolge funzioni di segretario (54).

Tutti i provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza sono resi esecutivi - come abbiamo già rilevato - con decreti del Presidente (art. 2 Reg. dei Servizi e del Personale, ultimo comma).

L'ordine del giorno dell'Ufficio di Presidenza è formato dal Presidente; ma ciascun membro dell'Ufficio di Presidenza può chiedere che sia inserita all'ordine del giorno la trattazione di materie previste dal Regolamento dei servizi e del personale (art. 2 Reg. dei Servizi e del Personale, 3° comma).

I verbali dell'Ufficio di Presidenza della Camera sono redatti dal Segretario generale, che partecipa alle sue sedute con voto consultivo

zione e inchieste parlamentari; Archivio; Documentazione e statistiche parlamentari; Biblioteca; Resoconti; Stenografia; Tesoreria; Personale; Amministrazione e provveditorato; Cerimoniale. I Consiglieri della Camera con funzioni di Capo Servizio, insieme con il Segretario generale, il Vicesegretario generale e l'Estensore del processo verbale, compongono il Consiglio dei Capi Servizio, che è presieduto da un Vicepresidente della Camera designato dal Presidente e ha le seguenti funzioni:

- delibera sulle questioni relative al personale con qualifica inferiore a Consigliere della Camera;
- esprime il parere su tutte le questioni sulle quali sia richiesto dal Presidente o dall'Ufficio di Presidenza;
- ha competenza disciplinare sul personale delle carriere di concetto, esecutiva e ausiliaria.

(54) Questa regolamentazione, recentemente introdotta, sostituisce quella tradizionale, in base alla quale esisteva una vera e propria Commissione di vigilanza sulla biblioteca, nominata dal Presidente della Camera e composta da tre deputati e due Questori.

(art. 4 Reg. dei Servizi e del Personale). Collabora alla preparazione delle sedute e dei verbali il Servizio del personale della Camera (art. 18 Reg. dei Servizi e del Personale).

L'Ufficio di Presidenza rimane in carica nell'intervallo tra una Camera e l'altra (art. 14 Reg. Camera). La *prorogatio* dei poteri dell'Ufficio di Presidenza è stata sancita nel 1949; ma era già prevista per i soli Questori sin dal 1863.

Ricordiamo ancora che l'Ufficio di Presidenza della Camera funge da Ufficio di Presidenza del Parlamento quando questo si riunisce in seduta comune delle due Camere (art. 63 Cost.).

9. - La « Conferenza dei Presidenti » di cui all'art. 13-*bis* Reg. Camera è un istituto sorto gradualmente nella prassi della Costituente e della prima legislatura repubblicana, e introdotto nel Regolamento nel 1950 sotto la spinta della realtà di un Parlamento organizzato in Gruppi e nel quale l'attività delle Commissioni permanenti è andata continuamente crescendo d'importanza (55).

Spetta al Presidente della Camera, come abbiamo visto, l'armonizzazione delle diverse e spesso contrastanti esigenze che nel Parlamento si esprimono: le esigenze dei Gruppi di maggioranza e del Governo per l'attuazione del programma governativo, le esigenze dei Gruppi di opposizione per contrastare tale attuazione e per controllare l'attività del Governo, le esigenze tecniche dell'organizzazione dei lavori parlamentari in Assemblea e nelle singole Commissioni, ecc. Ma è certo che in determinate circostanze queste esigenze meglio possono essere soddisfatte, mediate e contemperate in un ristretto organo collegiale, in cui siano rappresentati tutti gli interessi che le esprimono.

Così è sorta la « Conferenza dei Presidenti », che non è un organo a struttura e attività continuativa, ma piuttosto uno strumento di collaborazione dei Gruppi politici all'organizzazione dei lavori parlamentari, con la partecipazione del Governo e delle Commissioni permanenti e sotto la direzione del Presidente della Camera.

(55) Già in Assemblea Costituente l'on. Mortati aveva proposto, nella seconda Sottocommissione (seduta del 9 novembre 1946; v. anche seduta dell'Assemblea del 18 settembre 1947), di prevedere nella Costituzione un « Consiglio dei Presidenti », composto dall'Ufficio di Presidenza di ogni Camera e dai Presidenti dei Gruppi parlamentari, con il compito di riferire all'Assemblea plenaria sull'opportunità del deferimento a Commissioni di leggi che non presentassero importanza tale da richiedere la discussione e l'approvazione in aula. Sulle varie fasi attraverso le quali si è poi giunti all'approvazione dell'attuale articolo 13-*bis* Reg. Camera, v. SAVIGNANO, *I Gruppi parlamentari*, Napoli 1965, pagg. 171-178.

Strutturalmente, trattasi una riunione comune dell'Ufficio di Presidenza con i titolari della Presidenza di altri organi – Commissioni permanenti e Gruppi parlamentari (56) – per un fine specifico ed esclusivo: l'organizzazione dei lavori parlamentari, o per un certo arco temporale, o per la discussione di un determinato argomento, nei modi che abbiamo già esaminato occupandoci delle funzioni del Presidente della Camera, al quale soltanto appartiene l'iniziativa della sua convocazione.

Del giorno e dell'ora della riunione il Presidente della Camera è tenuto a dare avviso al Governo, perché questo possa far assistere alla Conferenza un suo rappresentante (che è in genere il Ministro senza portafoglio incaricato dei rapporti tra Governo e Parlamento). La partecipazione del Governo trova il suo fondamento nell'interesse dell'esecutivo a conoscere l'ordine dei lavori della Camera e a fare in modo, per quanto possibile, che esso sia coordinato con l'attività governativa (57): tuttavia il suo rappresentante si limita ad « assistere » alle sedute della Conferenza, senza concorrere – almeno formalmente – alle sue eventuali deliberazioni finali, opponendosi a ciò lo schema formale, accolto dalla Costituzione, della netta separazione tra organi dello Stato appartenenti a poteri diversi (58).

Quando la Conferenza provvede ad organizzare il calendario parlamentare per un certo periodo di tempo, deve pervenire a conclusioni unanimi, che assumano il carattere di « accordi » tra i gruppi (art. 13-bis Reg. Camera, 2° comma). Solo in tale ipotesi le conclusioni della Conferenza sono comunicate all'Assemblea dal Presidente, nella seduta immediatamente successiva (59); l'Assemblea, tuttavia, resta sovrana di decidere sulla propria attività in modo difforme (60).

(56) Come abbiamo già osservato, a sottolineare la preminente importanza che assumono in questa Conferenza i Presidenti dei Gruppi sta il fatto che nel linguaggio parlamentare corrente essa viene solitamente indicata come « Conferenza dei capigruppo ».

(57) Cfr. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli 1957, pag. 200.

(58) Cfr. SAVIGNANO, *op. cit.*, pag. 111.

(59) « Quando un Presidente di Gruppo è contrario all'accordo, il Presidente della Camera non dà seguito alla comunicazione di cui al 2° comma dell'art. 13-bis »: così l'on. Ambrosini nella seduta del 17 marzo 1950, discutendosi l'introduzione dello stesso art. 13-bis nel Regolamento. V. su questo punto FERRARA, *op. cit.*, pag. 89 (in nota); SAVIGNANO, *op. cit.*, pagg. 178-179.

(60) Precedenti in questo senso sono riportati in « Giurisprudenza costituzionale », 1958, pag. 791. In senso contrario si pronunciò il Presidente della Camera on. Leone nella seduta del 20 febbraio 1960, affermando che il calendario dei lavori fissato dalla Conferenza dei Presidenti « non può essere modificato dall'Assemblea senza previa riconvocazione della Conferenza stessa ». (Cfr. MOHRHOFF, *Procedura parlamentare - Dottrina e massimario*, Roma 1963, pag. 89).

Quando invece si tratta di organizzare un particolare dibattito, la proposta del Presidente per la convocazione della Conferenza può essere fatta soltanto dopo il terzo giorno dell'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno e deve essere previamente approvata dall'Assemblea, che vota per alzata e seduta, sentiti un oratore contro e uno in favore, per non più di 15 minuti ciascuno. Anche in questo caso la Conferenza (61) deve cercare, per quanto possibile, di pervenire a decisioni confortate da un accordo unanime tra i Gruppi sul numero prevedibile delle sedute, sulla loro data, sugli interventi e sulla loro durata; ma può anche deliberare a maggioranza, senza che i Gruppi eventualmente dissenzienti o i singoli deputati abbiano il diritto di sottrarsi all'organizzazione della discussione così stabilita. Le decisioni della Conferenza sono infatti, in questa ipotesi, vincolanti per l'Assemblea, che ad essa ha in sostanza delegato con votazione preventiva la disciplina del dibattito in questione, svincolandolo dalle norme regolamentari che ordinariamente lo disciplinano.

In questo caso anche gli interventi sono rigorosamente condizionati (salvo che per le dichiarazioni di voto) alle designazioni dei Gruppi parlamentari, a causa del divieto di nuove iscrizioni nel corso della discussione. Né si ritiene che possa essere ulteriormente usato lo strumento della chiusura della discussione di cui all'art. 82 Reg. Camera: questo strumento, di solito impiegato a sfavore delle minoranze, viene infatti vantaggiosamente sostituito da questo che il Presidente della Camera on. Gronchi definì, nella seduta del 17 marzo 1950, come « un sistema concordato di autolimitazione », tale da snellire la discussione, e insieme da consentire a tutti i Gruppi di far sentire la loro voce.

La « Conferenza dei Presidenti » può anche concordare norme particolari per l'esame in Commissione degli ordini del giorno e degli emendamenti al disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato (art. 32 Reg. Camera, 5° comma).

I verbali della « Conferenza dei Presidenti » sono redatti dal Segretario generale della Camera (art. 4 Reg. dei Servizi e del Personale).

(61) Non sembra avere fondamento la tesi del SAVIGNANO (*op. cit.*, pagg. 111-112), secondo cui in questo caso alla Conferenza non dovrebbe assistere il rappresentante del Governo: vi osta, infatti, oltre alla prassi della Camera, la lettera dell'art. 13-bis Reg. Camera, che al 3° comma (quello che regola appunto tale ipotesi) opera un rinvio al 1° comma, il quale chiaramente prevede che alla Conferenza assista il rappresentante del Governo.

La « Conferenza dei Presidenti » – che nella pratica parlamentare si è riunita spesso, specie per organizzare il calendario dei lavori per un certo periodo di tempo, assai utilmente contribuendo al buon andamento dell'attività parlamentare – non ha affatto assunto nel nostro ordinamento quel carattere di crescente vincolatività e di conseguente progressivo esautoramento delle funzioni del Presidente, che ha avuto l'analogo organo nella IV Repubblica francese. Le sue competenze non sono infatti tali da poter comunque pregiudicare quelle rigorosamente riservate dalla Costituzione e dal Regolamento al Presidente della Camera (62), che, del resto, la presiede, e la convoca soltanto quando lo ritiene opportuno.

Lo conferma esplicitamente l'ultimo comma dell'art. 13-*bis* Reg. Camera, secondo cui, anche in presenza delle decisioni della Conferenza dei Presidenti, « restano fermi tutti i poteri del Presidente per assicurare, a norma dell'art. 10, il buon andamento dei lavori della Camera ».

I GRUPPI PARLAMENTARI.

10. – Lo Stato disegnato dalla Costituzione è insieme uno Stato parlamentare e uno Stato di partiti. La Costituzione ha riconosciuto nei partiti gli strumenti di elezione perché i cittadini possano « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » (art. 49 Cost.). Il Parlamento è l'organo nel quale si manifestano, si raccolgono e si contrappongono le idee e le forze che, sorgendo dalle profondità della vita della nazione e facendosi valere attraverso i partiti, aspirano ad assumere la direzione dello Stato; e nel Parlamento i partiti, esprimendo volta a volta la maggioranza da cui trae vita il Governo, possono giungere pacificamente alla direzione della vita collettiva ed esercitarla, senza inibire ad alcuna altra idea o forza di operare legalmente per raggiungere lo stesso risultato (63).

L'organo di collegamento e di sutura tra partito e Parlamento è il Gruppo parlamentare, in cui si riuniscono deputati di una stessa corrente politica per dare il massimo di efficacia alla loro azione nella Ca-

(62) *Contra* MOHRHOFF, secondo il quale « la Presidenza da organo deliberante viene trasformata in organo esecutivo delle decisioni del Comitato dei Presidenti di Gruppo » (in *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma 1963, pag. 61). Nel senso del testo LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, cit., pag. 29.

(63) Cfr. VALITUTTI, *I partiti politici e la libertà*, Roma 1966, pag. 195.

mera cui appartengono. Il Gruppo parlamentare, pertanto, è collocato nel punto più delicato e nevralgico del sistema: organo di una Camera, è contemporaneamente considerato un organo di partito nell'ordinamento interno dei partiti stessi (64); strumento per introdurre in una Camera la voce dei partiti, è insieme anche strumento per inibire ogni rilevanza parlamentare ai partiti come tali, che sono ignorati dai Regolamenti delle Camere, e le cui decisioni e determinazioni non possono influire sull'attività del Parlamento, se non vengono recepite e fatte proprie dai Gruppi parlamentari.

I Gruppi parlamentari furono introdotti nel Regolamento della Camera, insieme con le Commissioni permanenti, con le modifiche regolamentari approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 (e con i numerosi emendamenti approvati nella seduta pomeridiana del 6 agosto 1920 e nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno 1922). Si trattò di un naturale portato dell'introduzione del sistema proporzionale per le elezioni dei deputati, avvenuta con l'elezione del 1919 (65): avuto il suo riconoscimento in sede elettorale, la realtà dei partiti non poteva non essere subito dopo riconosciuta anche in sede parlamentare.

La Camera dei deputati subì allora una profonda trasformazione strutturale. Precedentemente, con le elezioni per collegi uninominali, la Camera era politicamente poco differenziata, e la personalità di ogni deputato indipendente da quella dell'altro, e con essa fungibile: e la principale articolazione interna – ai fini soprattutto dell'esame preliminare dei progetti di legge – era rappresentata dagli « Uffici » a competenza indifferenziata (nove nel 1900), ai quali tutti i deputati erano iscritti per sorteggio all'inizio di ogni sessione. Questo sistema, nonostante autorevoli critiche (tra cui quelle del Cavour e del Crispi), era durato più o meno immutato appunto fino al 1920, quando si introdusse – sulla base di precedenti proposte dell'on. Modigliani (66) – la fondamentale innovazione di costituire gli Uffici non più per estrazione a sorte, ma per volontaria adesione politica. Nascevano così i Gruppi parlamentari, i quali, anche se inizialmente continuarono a chiamarsi con il

(64) Considera i Gruppi parlamentari esclusivamente organi di partito il RE-SCIGNO (*L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1961, pag. 295). Ma aveva già osservato su questo punto il VIRGA: « Considerare il Gruppo parlamentare come un semplice organo del partito politico significa non solo confondere figure giuridiche del tutto distinte, ma disconoscere la peculiare posizione che al deputato, quale membro di un organo statale, l'ordinamento costituzionale riserva ». (*Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, pag. 183).

(65) V. in argomento AMBROSINI, *Partiti politici e Gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921.

(66) V. ASTRALDI-COSENTINO, *I nuovi regolamenti*, cit., pag. 66.

nome di « Uffici », anche se non ebbero subito la precisa individuazione politica che posseggono attualmente e presentarono ancora per qualche tempo quella vaga caratterizzazione che derivava dalla lunga tradizione del collegio uninominale, determinarono comunque la formazione in Parlamento di Gruppi di deputati eletti nelle stesse liste e politicamente omogenei, in logica correlazione con l'evoluzione dello Stato verso un regime proporzionalistico e pluripartitico.

In un primo tempo, la funzione dei Gruppi parlamentari (o Uffici) fu soltanto quella di designare a scrutinio segreto i loro rappresentanti (67) in appositi organi, che furono contestualmente creati per l'esame preliminare dei progetti di legge: le Commissioni permanenti, specializzate per materia e formate in modo da garantire in ciascuna di esse una equa distribuzione delle forze politiche, proporzionale a quella esistente nell'Assemblea.

Le limitate funzioni assegnate ai Gruppi (o Uffici) indussero a dettare soltanto poche norme sulla loro organizzazione interna e sul potere di designazione loro attribuito. Ma non mancò, fin dal primo momento, qualche previsione sul loro futuro sviluppo e sul possibile ampliamento delle loro funzioni: anzi, in sede di discussione di tali modifiche regolamentari si propose addirittura di conferire ai Gruppi (o Uffici) il compito di procedere ad un esame preliminare dei progetti di legge, in modo da conferire un preciso mandato ai loro rappresentanti nelle Commissioni, evitando che questi imponessero le proprie soggettive opinioni (68). La proposta fu però respinta, per lasciare nettamente distinte le funzioni dei Gruppi (o Uffici), come organi di designazione politica, da quelle delle Commissioni permanenti, come organi istruttori i quali - osservò il relatore on. Modigliani (69) - « saranno certamente influenzati dal pensiero vivo e continuativo dei Gruppi che li hanno creati », e daranno « alla formazione istruttoria dei disegni di legge quel carattere di interpretazione diretta del pensiero dei vari Gruppi, che varrà a rendere l'istruttoria parlamentare più sollecita, più viva e più coordinata ».

Questo sistema fu abrogato con l'avvento al potere del fascismo: la Camera eletta il 9 aprile 1924 con un sistema prevalentemente maggioritario approvò, tra i primi suoi atti, una mozione Grandi in questo

(67) Disse pittorescamente il relatore di queste modifiche regolamentari, on. Modigliani, nella seduta del 24 luglio 1920: « Vi sono degli animali che hanno dalla natura questa funzione, di procreare e di morire. L'Ufficio, così come sarà costituito, procrea e muore ». I Gruppi eleggevano nelle Commissioni un delegato per ogni 20 deputati iscritti (o frazione di 20 superiore a 10).

(68) Questa proposta fu avanzata dall'on. Camera nella seduta del 24 luglio 1920.

(69) Nella seduta del 24 luglio 1920.

senso, e tornò al sistema degli Uffici composti per sorteggio. L'on. Grandi espresse in quella occasione l'opinione dei due terzi dei deputati (quelli cioè della maggioranza), che non intendevano – egli disse – « essere iscritti ad alcun Ufficio politico né assumere qualificazione diversa da quella di sostenitori tenaci e collaboratori fedeli dell'opera del Governo »: e la sua proposta fu approvata, nonostante molti interventi contrari – tra cui quelli degli on.li Labriola, Matteotti, Modigliani, Tupini – e un ordine del giorno Guarino-Amella che sosteneva non potersi prescindere dal sistema dei partiti e dei Gruppi politici nel procedimento per l'esame preliminare dei progetti di legge.

Dopo il periodo fascista, l'Assemblea Costituente (come poi la nuova Camera) adottò il Regolamento della Camera dei deputati approvato il 10 luglio 1900, con le successive modificazioni fino al 1922: si ripristinò, cioè, il sistema dei Gruppi parlamentari (ancora chiamati « Uffici », fino al coordinamento del 1949) e delle Commissioni permanenti.

Nelle legislature post-fasciste, come il centro di interesse del fatto elettorale si è sempre più spostato dal singolo candidato alla lista di partito, così i Gruppi parlamentari hanno assunto un'importanza sempre maggiore nella organizzazione e nell'attività delle Camere (70); ne è divenuta via via più rigorosa la disciplina interna; dal punto di vista normativo, ne è aumentata la rilevanza nel Regolamento e soprattutto nella prassi parlamentare. I Gruppi hanno praticamente esteso il loro intervento su tutta l'attività del Parlamento, con implicazioni della massima importanza, specie in ordine ai mutamenti che ciò ha comportato nello *status* dei deputati e nei loro tradizionali rapporti con la Presidenza.

Questa realtà dei Gruppi ha ottenuto anche un riconoscimento costituzionale: la Costituzione menziona infatti espressamente i Gruppi parlamentari all'art. 72, in tema di Commissioni in sede legislativa, e all'art. 82, in tema di Commissioni di inchiesta, stabilendo che per la composizione di questi organi tipici per l'esercizio delle più importanti funzioni parlamentari – la legislativa e l'ispettiva – deve essere rispettata la proporzione tra i Gruppi (71).

(70) Il SAVIGNANO (*op. cit.*, pag. 224) afferma addirittura che in tal modo il Parlamento « si è trasformato in un'associazione di Gruppi parlamentari ».

(71) « I Gruppi parlamentari – disse il sen. Persico nella seduta del Senato del 3 giugno 1948 – sono entrati nella Costituzione a bandiere spiegate; questa costituisce una delle caratteristiche più salienti della nostra Costituzione, ed io ricordo che quando si fece la discussione sulla relazione dei 75, ci fu chi si lamentò che non si era data abbastanza importanza alla divisione del paese in partiti e alla loro funzione e che sarebbe stata opportuna una regolamentazione della vita dei partiti, perché la vita politica dello Stato era ormai basata su questa nuova attività ».