

CAPO VII

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME PRELIMINARE

di Gianluigi Marozza

CAPO VII.

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME PRELIMINARE

SOMMARIO: 1. L'iniziativa legislativa. — 2. L'istituto della presa in considerazione. — 3. L'esame preliminare dei progetti di legge presso le Commissioni permanenti o speciali in sede referente. — 4. I pareri. — 5. La conclusione dell'esame preliminare.

1. — Il procedimento di formazione della legge prende l'avvio con la fase della iniziativa legislativa. Per iniziativa legislativa deve intendersi quella forma attiva di cooperazione alla funzione legislativa, in forza della quale, non solo si approvano le leggi, ma si dà addirittura principio al lavoro legislativo, si mette in moto il potere legislativo, fornendo il progetto di legge sul quale poi le Camere dovranno discutere (1).

Secondo il combinato disposto degli artt. 71, 99 e 121 Cost., sono titolari del potere di iniziativa legislativa: il Governo, i singoli parlamentari, il popolo, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, i consigli regionali, nonché gli altri organi ed enti « ai quali [l'iniziativa legislativa] sia conferita da leggi costituzionali ».

a) L'iniziativa governativa (2) è di gran lunga la più rilevante, se non da un punto di vista quantitativo certamente sul piano qualitativo, poiché il Governo, da un lato ha la responsabilità dell'attuazione dell'indirizzo politico — il che esige l'emanazione delle leggi ricomprese nel programma esposto al Parlamento e sulla base del quale gli è stata concessa la fiducia — dall'altro è l'organo che dispone dei più qualificati mezzi di informazione per valutare ed apprezzare i bisogni

(1) V. MICELI, *Iniziativa parlamentare*, Milano 1903, pag. 1.

(2) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1958, pag. 324, adombra l'ipotesi che la iniziativa governativa rappresenti una sorta di deroga al principio della divisione dei poteri, tanto è vero che tale forma di iniziativa legislativa non è accolta negli Stati Uniti. A parte la considerazione che l'esempio scelto a riprova della pretesa deroga si riferisce ad un sistema di governo completamente diverso dal nostro, tale opinione non risulta ripresa e quindi non è condivisa da nessun altro autore.

collettivi e, conseguentemente, approntare i provvedimenti atti a soddisfarli. Secondo l'opinione prevalente, poi (3), esistono materie nelle quali l'iniziativa governativa ha carattere esclusivo o addirittura vincolato. Sono da ricordare, in primo luogo, in materia economico-finanziaria, il bilancio di previsione ed il rendiconto consuntivo (4), la richiesta di autorizzazione all'esercizio provvisorio, le cosiddette convalidazioni dei decreti presidenziali di prelevamento di somme dal fondo di riserva per le spese impreviste (5), nonché le eventuali autorizzazioni di spesa a sanatoria di impegni relativi ad esercizi pregressi ed eccedenti i relativi stanziamenti di bilancio; ancora, in materia economica, *last but not least*, si può citare il recente esempio della approvazione per legge del piano quinquennale di sviluppo economico, la cui predisposizione non può non rientrare nella sfera di iniziativa legislativa esclusiva del Governo. In secondo luogo, sono da ricordare le iniziative in materia di conversione di decreti-legge (6) e, in genere, tutti i provvedimenti di autorizzazione e di approvazione, che presuppongono l'esistenza di un atto (governativo) da autorizzare o da approvare (7).

b) L'iniziativa parlamentare è attribuita a ciascun membro delle due Camere e trova la sua ragione e il suo fondamento nella stessa origine storica dei parlamenti medievali e nell'antico principio secondo cui l'organo abilitato a discutere, approvare ed eventualmente emen-

(3) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, pag. 631; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, *passim*; A. M. SANDULLI, *Legge*, in « *Novissimo Digesto Italiano* », Torino 1963, vol. IX, pag. 635; E. SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli 1958, pagg. 126 e segg.; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1966, pag. 217.

(4) Il 1° comma dell'art. 81 Cost. esplicita tale obbligo, stabilendo che « le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo, "presentati dal Governo" ».

(5) Cfr. l'art. 42, ultimo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. Detta norma stabilisce che i richiamati decreti « vengono presentati al Parlamento per la convalidazione ».

(6) Il secondo comma dell'art. 77 Cost. stabilisce testualmente che « quando in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, "deve" il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere... ».

(7) Ad esempio, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali ovvero l'approvazione di scambi di note con Stati esteri. Si confronti l'art. 80 Cost.: « Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali... ». A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 635, non esclude affatto che in simili casi, di fronte ad un'eventuale inerzia del Governo, l'iniziativa possa essere assunta dai singoli membri del Parlamento ovvero da altri soggetti qualificati; di diverso avviso sono invece C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 631 e S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957, pag. 258.

dare un progetto di legge deve necessariamente essere dotato anche del potere di avviare il procedimento di iniziativa legislativa (8). Il diritto di iniziativa parlamentare, ancorché posto dalla norma costituzionale su un piano di parità rispetto all'iniziativa del Governo, trova, tuttavia, alcune limitazioni che, di fatto, ne restringono alquanto la portata. Anzitutto la impossibilità per i singoli parlamentari di disporre degli stessi mezzi di conoscenza e di documentazione (9) dei quali fruisce l'Esecutivo limita la possibilità di intervento in taluni settori della politica generale e in taluni campi di attività della pubblica amministrazione, anche per i riflessi di carattere finanziario che discendono dal vincolo posto dall'art. 81 Cost., ultimo comma, secondo il quale ogni legge di spesa deve contestualmente indicare idonea e adeguata copertura finanziaria. In secondo luogo, l'iniziativa parlamentare deve ritenersi esclusa – almeno in via di principio – in tutte quelle materie per le quali si ravvisa un potere di iniziativa governativa esclusiva. Infine, le iniziative legislative dei parlamentari dei gruppi di opposizione e quelle degli stessi membri dei gruppi di maggioranza hanno ben scarse possibilità di successo se non siano condivise dal Gabinetto in carica, sicché, anche per questa via, l'iniziativa parlamentare risulta limitata ovvero destinata a non tradursi in norme legislative concrete (10).

c) Il popolo partecipa alla funzione legislativa attraverso la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di « un progetto di legge redatto in articoli ». Poiché il dettato costituzionale non contiene alcun rinvio ad una eventuale successiva legge di attuazione per disci-

(8) È stato tuttavia autorevolmente sostenuto che una delle ragioni del buon funzionamento del modello parlamentare inglese risiede nell'antico principio in forza del quale « il vero diritto di iniziativa dei deputati consiste nella facoltà di emendare un progetto governativo, piuttosto che di presentarne uno proprio ». Cfr. F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo nel sistema parlamentare*, in « Rassegna parlamentare », 1960, pag. 1207.

(9) Nel corso della IV legislatura, nell'ambito dell'ammodernamento e del potenziamento dei servizi della Camera, è stato istituito il Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari che costituisce l'ufficio essenziale di raccordo fra le attività di raccolta di elementi di documentazione e la loro utilizzazione da parte dei deputati; la istituzione di tale moderno Servizio viene a colmare una grave lacuna esistente nel settore della ricerca e della documentazione, nel quale più acuta si era manifestata la carenza di un valido apparato organizzativo e avvertita la necessità di una fonte imparziale ed obiettiva di informazione al servizio di tutti i deputati.

(10) V. MICELI, *op. cit.*, ha elaborato un interessantissimo disegno delle vicende storiche dell'iniziativa legislativa, giungendo alla conclusione che « l'attrito fra le assemblee popolari e la corona come ha sempre esistito nei nostri Stati europei, non poteva non riflettersi anche in ciò che si riferiva alla iniziativa delle leggi, onde quando la corona era potente, l'iniziativa parlamentare veniva a poco a poco a ridursi o scompariva del tutto, mentre l'opposto accadeva quando il Parlamento acquistava a sua volta la prevalenza » (pag. 3).

plinare le modalità di esercizio di tale diritto di iniziativa popolare, quest'ultimo è stato ritenuto immediatamente operante, sicché sono numerosi i casi di progetti di legge di iniziativa popolare presentati al Senato nel corso delle quattro legislature repubblicane, mentre non se ne ravvisa alcuno presso la Camera. D'altra parte l'opinione della « immediata operatività » sostenuta dal Crisafulli non sembra pacifica, tanto è vero che sono stati presentati nel corso degli ultimi venti anni non pochi progetti di legge (di iniziativa governativa o parlamentare) intesi a dettare norme per l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo (11). Secondo l'opinione prevalente, poi, al diritto di iniziativa legislativa popolare non sarebbero riferibili i limiti posti dall'art. 75 Cost. al *referendum* abrogativo (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), giacché non sembra che, in mancanza di limitazioni risultanti dalla Costituzione, possa pensarsi a preclusioni particolari (12); è chiaro, tuttavia, che per quelle materie per le quali abbiamo riscontrato una iniziativa esclusiva del Governo, l'iniziativa popolare resterà limitata per le stesse considerazioni per le quali si ritiene impossibile una iniziativa da parte di organi diversi dal Governo (13).

d) L'iniziativa legislativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è limitata alla legislazione economica e sociale; le modalità di esercizio del diritto di iniziativa legislativa sono regolate dalla

(11) Da ultimo, cfr. l'atto Camera 1663 (IV legisl.) « Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo », esaminato dalla Commissione affari costituzionali e rimasto in stato di relazione per l'Assemblea.

(12) In tal senso: A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 636; C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 633; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, pag. 355; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino 1955, pag. 373; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1954, vol. II, pag. 129. *Contra*, e cioè nel senso di escludere l'iniziativa legislativa popolare nelle stesse materie nelle quali la Cost. esclude il ricorso al *referendum* abrogativo: G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1962, pag. 214; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo 1961, pag. 369; E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 84. Infine A. BOZZI, *op. cit.*, pag. 220, propende per l'esclusione dalla sfera di iniziativa popolare dei soli provvedimenti di natura formale riguardanti le autorizzazioni all'approvazione dei bilanci e alla ratifica di trattati internazionali, come atti esclusi, altresì, dalla iniziativa di ogni altro soggetto diverso dal Governo, il quale sarebbe l'unico legittimato a proporli.

(13) Nella II legislatura venne presentata al Senato una proposta di legge di iniziativa popolare: « Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto » (S. 1625). Su tale iniziativa legislativa, a conclusione dell'esame in sede referente compiuto dalla Commissione Giustizia, furono presentate due relazioni. La relazione di maggioranza (rel. Monni) sosteneva l'inammissibilità della proposta, ritenendo applicabile per analogia il principio contenuto nell'art. 75 Cost.; la relazione di minoranza (rel. Leone), invece, respingeva tale rilievo di inammissibilità, sostenendo la impossibilità di ricorrere all'analogia nel diritto costituzionale, tanto più che l'ordinamento italiano è retto da una Costituzione rigida.

legge 5 gennaio 1957, n. 33, e dal regolamento interno, approvato con D. P. R. 21 maggio 1958, che stabiliscono che il diritto medesimo resta sospeso nelle materie per le quali il Consiglio sia stato richiesto di un parere ovvero il Governo abbia presentato una propria iniziativa legislativa fino a sei mesi dopo l'approvazione o il rigetto del provvedimento di che trattasi. La trasmissione al Parlamento avviene per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri (14).

e) Anche i consigli regionali possono avanzare proposte di legge al Parlamento nazionale, nelle materie di rispettiva competenza. Tale limitazione, anche se non esplicitata in via generale, si deduce dal limite posto dai singoli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, sicché non è pensabile che le istituende regioni ordinarie possano, in materia di iniziativa legislativa nazionale, avere una sfera di competenza maggiore di quella riconosciuta alle altre Regioni con autonomia più ampia (15) (16).

L'atto di iniziativa legislativa rappresenta per tutti i soggetti ed organi titolari del relativo diritto il momento conclusivo di un procedimento, che resta tuttavia completamente estraneo al procedimento di produzione legislativa. Non sembra potersi condividere l'opinione del Sandulli, secondo la quale soltanto nel caso dell'iniziativa parlamentare questa non sarebbe il risultato di una serie di atti precedenti, tutti tendenti alla esternazione dell'atto-conclusivo « progetto di legge »: anche l'iniziativa parlamentare, infatti, è preceduta e accompagnata da una serie di atti, di adempimenti, di modalità cui il singolo parlamen-

(14) L'unico caso di iniziativa legislativa del C.N.E.L. è quello concretatosi nella IV legisl. con la presentazione di un progetto di legge in materia di orario di lavoro e di riposo settimanale ed annuale dei lavoratori (C. 3841), rimasto in stato di relazione per l'Assemblea.

(15) C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 633.

(16) E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 97 e segg. riconosce, altresì, un potere di iniziativa legislativa anche ai comuni, ai sensi dell'art. 133, 1° comma, della Costituzione (il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province... sono stabiliti con leggi della Repubblica "su iniziativa" dei comuni, sentita la Regione); l'autore giunge a ritenere addirittura illegittima la procedura di dar corso a progetti di legge in materia di istituzione di nuove province su iniziativa di soggetti ed organi diversi da quelli considerati nel richiamato articolo 133 della Costituzione, in particolare con iniziative parlamentari o regionali (cfr., da ultimo, la proposta di legge per la istituzione della provincia di Pordenone, presentata al Parlamento per iniziativa del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia). Nel senso di riconoscere, in materia, una sorta di riserva di iniziativa legislativa dei comuni, vedi pure A. BOZZI, *op. cit.*, pag. 222. *Contra*: A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 634, ritiene che la norma costituzionale non abbia voluto riconoscere ai comuni un autonomo diritto di iniziativa legislativa, ma abbia soltanto disposto che iniziative legislative in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province non possano essere promosse dagli organi e dai soggetti cui spetta tale diritto (dal Governo in particolare) se non dietro « istanza » dei comuni.

tare deve ottemperare nell'ambito della disciplina impostagli dal gruppo parlamentare cui appartiene (17).

Trattando singolarmente dei titolari del diritto di iniziativa legislativa, abbiamo anche delineato l'ambito entro il quale, per ciascuno di essi, il diritto in esame può esercitarsi e, di volta in volta, abbiamo posto in risalto i limiti che, di fatto, circoscrivono l'effettiva esplicazione del diritto medesimo.

Esistono, peraltro, limiti di carattere generale riferibili a tutti i tipi di iniziativa legislativa. Secondo l'art. 68 del Regolamento, un progetto respinto dalla Camera non potrà essere ripresentato se non dopo sei mesi (18). Si tratta (19) del solo caso in cui la preclusione opera di diritto ed è applicabile non soltanto ai provvedimenti respinti in sede di votazione finale, ma anche a quelli per i quali sia stato votato ed approvato un ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli (20) (che equivale alla reiezione del provvedimento), nonché alle proposte di legge di iniziativa parlamentare, popolare ovvero dei consigli regionali per le quali sia stata denegata la presa in considerazione (21). Tale preclusione, peraltro, se non consente la ripresentazione prima di sei mesi di un progetto respinto anche per iniziativa di un diverso titolare del potere di che trattasi, non esclude, tuttavia, che l'iniziativa bocciata alla Camera possa essere, anche prima della scadenza del semestre, presentata al Senato: quest'ultimo, tuttavia, non potrebbe trasmetterla alla Camera se non dopo che siano decorsi sei mesi dalla reiezione del precedente progetto. Non può tuttavia equipa-

(17) E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pagg. 63-64, osserva infatti che l'iniziativa dei singoli parlamentari è sottoposta, di regola, al preventivo assenso degli organi direttivi del gruppo parlamentare: il che significa che il singolo membro delle Camere, pur godendo direttamente del potere in esame, ha un effettivo limite politico al suo esercizio.

(18) Sotto lo Statuto albertino tale preclusione operava fino alla chiusura della sessione, istituto, peraltro, sconosciuto al nuovo ordinamento costituzionale.

(19) R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950, pag. 162.

(20) In tal senso, esplicitamente, A. BOZZI, *op. cit.*, pag. 224.

(21) *Contra* M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pag. 193, partendo dal presupposto che le disposizioni che limitano lo esercizio di un diritto devono interpretarsi restrittivamente, ritengono che non possa equipararsi al rigetto il voto con il quale si ricusi di prendere in considerazione una proposta di legge di iniziativa parlamentare, anche se poi aggiungono che nel Regolamento del Senato regio era invece prevista una norma in senso esattamente contrario. Nel senso da noi indicato, e cioè nel senso di considerare come rigetto, ai fini dell'applicazione della norma contenuta nell'art. 68 Reg., anche il rifiuto di prendere in considerazione una proposta di legge di iniziativa parlamentare cfr. U. GALEOTTI, *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma 1902, pag. 197.

rarsi al rigetto il ritiro (22) di un progetto di legge richiesto dal proponente ancora prima che questo formi oggetto di una qualsiasi deliberazione da parte della Camera (23). Un importantissimo ed interessantissimo principio interpretativo in materia di preclusione *ex art. 68 Reg.* fu stabilito dalla Camera nella seduta del 21 luglio 1949 e ribadito nella seduta del 27 luglio successivo: l'Assemblea confermò il principio secondo il quale perché si attui la preclusione di diritto occorre una perfetta identità fra l'atto respinto dalla Camera ed il nuovo presentato anteriormente alla scadenza del semestre: tale identità deve essere anche formale, sicché un concetto respinto sotto forma di emendamento poté essere riesaminato sotto forma di autonoma iniziativa legislativa (24). Assai dibattuta, infine, è la questione se la preclusione *ex art. 68 Reg.* valga anche nei confronti di un'autonoma iniziativa legislativa che riproduca in tutto o in parte le singole disposizioni contenute in un decreto-legge, già oggetto di un disegno di legge governativo di conversione in legge e respinto dalla Camera; l'opinione prevalente è nel senso di ritenere ammissibile — anche prima che siano trascorsi i sei mesi — la nuova iniziativa legislativa, quando esista analogia e non identità tra le norme ivi riprodotte e quelle precedentemente contenute nel decreto-legge, la cui conversione fu negata dalla Camera (25). Quanto all'organo cui spetterebbe di accertare l'identità tra il progetto respinto e quello nuovamente proposto, la dottrina non è concorde, anche se si è in prevalenza ritenuto che sia l'Assemblea a dover valutare la preclusione e, quindi, a pronunciarsi al riguardo (26).

Altro limite di carattere obiettivo sembra discendere dalla norma contenuta nel secondo comma dell'art. 133 Reg., il quale prevede, non solo la sospensione per tre mesi dell'esame di progetti di legge presentati alla Camera, se risulta che al Senato sia stata proposta un'iniziativa legislativa su « materia identica », ma addirittura che l'esame non avrà più luogo (con il conseguente abbandono del disegno o proposta

(22) Sul ritiro dei progetti di legge vedi oltre, pag. 338 e segg.

(23) In tal senso concordano M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 193, e U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 197.

(24) V. il precedente richiamato in R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pagine 235-236.

(25) A. BOZZI, *op. cit.*, pag. 224.

(26) In questo senso cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 194. V. anche oltre, a proposito della questione relativa all'accertamento dei requisiti di proponibilità dei progetti di legge.

di legge) se nel frattempo il progetto già approvato dal Senato venga trasmesso alla Camera (27). La disposizione, introdotta nel Regolamento con le modifiche del 1949, per realizzare una evidente economia dei lavori legislativi (28), si dovrebbe praticamente tradurre in un freno e quindi in una limitazione al diritto di iniziativa legislativa (29), scoraggiando la presentazione di proposte (e di disegni) di legge su materie per l'esame delle quali l'altro ramo del Parlamento risulti di già investito (30). D'altra parte la sospensione per tre mesi dell'esame *ex art. 133*, secondo comma Reg., è intesa ad impedire che sul medesimo argomento possano determinarsi due diverse e addirittura contrastanti manifestazioni di volontà da parte delle Assemblee. Va, peraltro, rilevato che la disposizione di che trattasi, ancorché sia stata ribadita dal Presidente della Camera in numerose circolari e disposizioni interpretative del Regolamento (31), sia ormai quasi pressoché desueta, sicché, di norma, le Commissioni procedono, di volta in volta, all'esame abbinato di progetti di legge presentati alla Camera e di progetti trasmessi dal Senato, anche se nella maggior parte dei casi si addivene, poi, per una evidente economia di lavoro, all'approvazione definitiva del testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, con il conseguente assorbimento (e relativa cancellazione dall'ordine del giorno) delle iniziative presentate alla Camera.

Altro principio-limite comune a tutti i tipi di iniziativa legislativa è quello che discende dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost., secondo cui ogni legge che importi nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) deve indicare i mezzi per farvi fronte. A parte la valutazione se tale obbligo debba essere ottemperato fin dal momento della presenta-

(27) Sulla identità del concetto presentazione-trasmissione dal Senato vedi oltre, pag. 335.

(28) Cfr. *la Relazione della Giunta del Regolamento*, in « Atti parlamentari », I legislatura, Doc. I, n. 3.

(29) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati, illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pag. 217, parlano addirittura di inflazione delle proposte di legge.

(30) Nella seduta dell'11 febbraio 1949, il Presidente Gronchi chiarì che la sospensione, oggetto della nuova disposizione proposta dalla Giunta per il Regolamento, riguardava provvedimenti presentati alla Camera « dopo » la presentazione di progetti su materia identica al Senato e non poteva avere riferimento a progetti che fossero invece proposti al Senato a discussione già in corso presso la Camera. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta dell'11 febbraio 1949, pag. 6269.

(31) Vedile riportate nella pubblicazione edita a cura del Segretariato generale della Camera, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera*, Roma 1965, pagg. 45, 59 e sogg.

zione di ciascuna iniziativa legislativa (32) ovvero soddisfatto anche nel corso dell'esame del provvedimento (33), con l'eventuale inserimento di adeguata o diversa indicazione di copertura finanziaria a fronte della maggiore spesa (ovvero minore entrata) implicata, è indubbio che il vincolo che discende dalla richiamata norma costituzionale si traduce, in pratica, in una fortissima remora alla presentazione di iniziative legislative in materia di spese pubbliche da parte di organi o soggetti titolari del potere di iniziativa diversi dal Governo (34), che, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, è il solo a disporre di mezzi adeguati per reperire idonee soluzioni ai problemi di spesa e copertura posti con le singole iniziative (35).

Un ulteriore limite è stato recentemente richiamato all'attenzione dei singoli deputati dal Presidente della Camera, in relazione alla necessità, ormai da più parti avvertita, di dare avvio al così detto processo di « delegificazione ». È stata sottolineata, cioè, l'opportunità di evitare e « contrastare » una sorta di tendenza – ormai lentamente consolidatasi nell'attività di produzione legislativa – di estendere le materie oggetto di iniziative legislative a situazioni e rapporti per i quali sarebbe auspicabile e consigliabile il ricorso a fonti normative gerarchicamente inferiori alla legge. Tale richiamo trae il suo fondamento soprattutto dalla assoluta esigenza di alleggerire il Parlamento – e conseguentemente decongestionare i lavori parlamentari – della produzione normativa minuta e di dettaglio, che ne svaluta la funzione, introducendo, al tempo stesso, elementi ingiustificabili di rigidità nell'ambito dell'ordinamento giuridico e del sistema normativo e distogliendo le Camere da quella funzione di controllo in cui, più che nell'attività di produzione legislativa, risiede la ragione più intima di esistenza delle Assemblee politiche (36).

(32) In tal senso C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 634, il quale ritiene che chi si assume la responsabilità di una spesa debba poi dimostrare la sua compatibilità con le disponibilità di bilancio ovvero con le risorse della finanza pubblica, anche se non esclude che, nel corso dell'esame da parte del Parlamento, possano essere individuati mezzi di copertura diversi da quelli inizialmente prospettati dal proponente.

(33) Così A. BOZZI, *op. cit.*, pag. 222.

(34) Secondo il sistema inglese, ad esempio, l'iniziativa in materia finanziaria appartiene esclusivamente al Governo ed il Parlamento non può che ridurre le spese proposte, mai aumentarle. Cfr. F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo, ecc.*, pagina 1203. Cfr., altresì, V. MICELI, *op. cit.*, pag. 26, il quale rammenta l'antica consuetudine « secondo la quale niuna somma può votarsi dal parlamento per uno scopo qualsiasi, eccettoché venga domandata dai ministri della corona, i quali ne assumono la responsabilità ».

(35) Su questo punto vedi più dettagliatamente oltre, al paragrafo 4, nella parte relativa ai pareri sulle conseguenze finanziarie.

(36) F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo, ecc.*, pag. 1216.

Esaminati i limiti obiettivi posti al diritto di iniziativa legislativa, sarà opportuno accennare al problema della collocazione e della individuazione della iniziativa legislativa nel procedimento di formazione normativa. Propende per la tesi di un'autonoma rilevanza della iniziativa come fase distinta instaurativa del procedimento medesimo il Galeotti (37) sulla base della constatazione di una serie di conseguenze giuridiche peculiari sia sul piano formale del procedimento sia su quello degli effetti sostanziali. L'iniziativa legislativa rappresenterebbe, invece, per l'Esposito, un momento interno del procedimento, senza peraltro integrare la ipotesi di un autonomo elemento costitutivo (38).

La fase della iniziativa legislativa si concreta con la presentazione ad uno dei due rami del Parlamento (39) di un progetto di legge, che consta di una relazione introduttiva, nella quale vengono più o meno analiticamente illustrate le ragioni, i motivi, il fondamento delle proposte oggetto della iniziativa, nonché le singole disposizioni normative in essa iniziativa contenute, e di un testo di uno o più articoli, nel quale viene dettata quella che dovrà diventare la nuova regolamentazione di una data materia ovvero di un dato rapporto giuridico. Il Regolamento della Camera distingue, anche ai fini procedurali, le iniziative del Governo che vengono definite « disegni di legge » (40) da quelle degli altri soggetti od organi titolari del potere di iniziativa, che prendono il nome di « proposte di legge » e per le quali il Regolamento medesimo prevede la previa deliberazione della presa in considerazione da parte dell'Assemblea (41).

La presentazione ha luogo con la deposizione del progetto di legge presso le Presidenze delle singole Assemblee. Per i disegni di legge,

(37) S. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 260.

(38) C. ESPOSITO, *Legge*, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino 1938, vol. VII, pag. 723.

(39) Per i progetti di legge di iniziativa parlamentare, la presentazione non può avvenire, evidentemente, che presso la Camera di cui i singoli parlamentari sono membri; il che porta ad ammettere la possibilità di una contemporanea presentazione presso entrambe le Assemblee di due identici progetti per iniziativa, rispettivamente, di uno o più deputati e di uno o più senatori.

(40) Peraltro nel citato recente caso di iniziativa legislativa del C.N.E.L. — la prima dalla creazione del Consiglio — in materia di orario di lavoro e di riposo dei lavoratori, i documenti della Camera hanno usato la locuzione « disegno di legge di iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro »: il progetto è stato direttamente trasmesso alla Commissione, senza che su di esso la Camera abbia preventivamente deliberato la presa in considerazione. Probabilmente tutto ciò dipende dal fatto che — a differenza delle iniziative regionali o popolari — quella del C.N.E.L., a norma dell'art. 10 della legge istitutiva, è stata trasmessa alla Presidenza dal Presidente del Consiglio dei ministri: di qui l'assimilazione con le iniziative governative vere e proprie.

(41) Su questo punto vedi più dettagliatamente al paragrafo 2.

la prassi è nel senso che questi, a Camera aperta, sono direttamente presentati in Assemblea, nel corso della seduta, dai ministri secondo la rispettiva competenza (o, in qualche caso, a nome dei ministri competenti), mentre, nei periodi di aggiornamento della Camera, sono rimessi al Presidente, il quale ne dà comunicazione all'Assemblea nella prima riunione successiva, così come dà comunicazione, di volta in volta, dell'avvenuta presentazione di proposte di legge, con riserva, per quelle che importano onere finanziario, di stabilire successivamente la data di svolgimento e della conseguente presa in considerazione. Progetti di legge possono anche essere trasmessi dal Senato, se quel Consesso li ha esaminati per primo (ovvero se ha introdotto modificazioni a provvedimenti già approvati dalla Camera): la trasmissione vale come presentazione, ed esclude l'obbligo dello svolgimento e della presa in considerazione per i progetti di iniziativa dei senatori, perché l'avvenuta approvazione da parte del Senato viene ad assorbire l'atto originario di iniziativa legislativa, facendone scomparire l'autonomia e quindi il riferimento come atto dei senatori che hanno partecipato alla iniziativa.

L'obbligo del Presidente della Camera di dare comunicazione dell'avvenuta presentazione del progetto di legge deve tuttavia ritenersi subordinato al previo accertamento dei requisiti obiettivi relativi alla validità ed alla esistenza dell'atto di iniziativa legislativa, accertamento che, peraltro, nei casi in cui il disegno di legge viene direttamente presentato dal Ministro competente in Aula, si avrà in un momento successivo e, comunque, prima della delibera relativa all'assegnazione del provvedimento all'esame della competente Commissione di merito. La dottrina prevalente (42), confortata anche dalla prassi, ritiene che il potere sindacatorio del Presidente possa esercitarsi soltanto nei confronti degli eventuali vizi relativi alla esistenza stessa dell'atto di iniziativa (ad esempio, la presentazione di un progetto di legge da parte di un semplice cittadino o di un numero di elettori inferiore a quello stabilito dalla norma costituzionale); nei casi, invece, di presunta invalidità della iniziativa legislativa (ad esempio, un disegno di legge non deliberato preventivamente dal Consiglio dei ministri), la determinazione finale non potrebbe, comunque, essere adottata dal Presidente, ma rimessa all'apprezzamento ed alla valutazione delle Camere (43).

(42) C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 636.

(43) E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 108, ritiene, invece, che soltanto la eventuale violazione di norme regolamentari potrebbe essere valutata dal Presidente, mentre per la violazione di norme di legge quest'ultimo dovrebbe limitarsi alla segnalazione del vizio alla Commissione. (e perché non anche all'Assemblea?).

La questione investe, in certi casi, materia assai delicata, attinente ai rapporti tra organi costituzionali. Si pensi, ad esempio, ad un presunto vizio nel procedimento formativo di un disegno di legge, per la mancata attestazione dell'avvenuto concerto del Ministro del bilancio, ritenuto invece necessario, a norma di legge, per le conseguenze finanziarie implicate a carico del bilancio dello Stato dal disegno di legge medesimo: sulla base di tale irritalità del procedimento di formazione del disegno di legge potrebbe fondatamente prospettarsi la irricevibilità del disegno di legge medesimo da parte della Camera? Va osservato, in proposito, che un tale rilievo coinvolge la correttezza e compiutezza di un procedimento attestato dal Presidente della Repubblica che, con proprio decreto, a norma dell'art. 87 Cost., « autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo », sicché risulterebbe, a nostro sommo avviso, estremamente delicato, se non addirittura azzardato, che il successivo riscontro da parte del Presidente della Camera andasse al di là dei fondamentali requisiti richiesti dalla norma costituzionale per l'esplicazione della iniziativa legislativa da parte del Governo (progetto redatto in articoli, approvazione da parte del Consiglio dei ministri, decreto del Presidente della Repubblica), spingendosi ad apprezzare anche altri aspetti e vincoli del procedimento di formazione dell'atto di proposta, ancorché posti dalla legge.

Quanto poi ai progetti di legge trasmessi dall'altro ramo del Parlamento, si ritiene che ciascuna Camera potrebbe dichiarare « irricevibile » il messaggio del Presidente dell'altra Camera, contenente il testo di un provvedimento approvato da quella Assemblea solo nel caso di violazione delle norme relative alla sua trasmissione e non anche per motivi attinenti al contenuto (44).

Assai controversa è la questione se la presentazione di un progetto di legge – che, secondo il Sandulli, integrerebbe la fattispecie di un tipico atto ricettizio (45) – faccia o meno sorgere nella Camera che ne è stata in tal modo investita l'obbligo di esaminarlo o, comunque, di adottare una qualche deliberazione al riguardo. In dottrina l'ipotesi dell'obbligo della deliberazione sul merito fu affacciata, per primo, dal Donati, il quale, tuttavia, precisava che tale obbligo esisteva soltanto nei confronti delle iniziative legislative proposte dalla Corona o dal-

(44) Cfr., in tal senso, *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, seduta pomeridiana del 9 marzo 1953, pag. 39296 e segg.

(45) A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 637.

l'altra Camera e doveva concretarsi in « una deliberazione, la quale significhi accettazione o rigetto della proposta dell'altro membro del Parlamento: senza che il diritto di iniziativa, attribuito a questo dalla Costituzione, rimarrebbe frustrato; invece, se il procedimento deve svolgersi o si svolge per iniziativa assunta dall'Assemblea stessa, esso potrà essere non iniziato (implicitamente revocandosi la precedente deliberazione) o in qualunque momento interrotto, poiché l'Assemblea può sempre rinunciare all'esercizio di un proprio diritto » (46). Propendono, invece, per la ipotesi di un obbligo generico di deliberare senza scendere nell'esame di merito Balladore Pallieri (47) e Virga (48). Sembra, peraltro, prevalente la tesi che dalla presentazione di un progetto di legge alle Camere discenda, per queste ultime, l'obbligo semplicemente di iniziare il procedimento dell'esame, senza necessità di giungere, comunque, ad una qualche deliberazione in un senso o nell'altro, sicché il mancato esame di numerosissimi provvedimenti all'ordine del giorno delle singole Commissioni o della stessa Assemblea va ricercato, più che nella materiale impossibilità di esaminare le centinaia di iniziative proposte all'attenzione del Parlamento nei più disparati settori e nelle più diverse materie (49), in vere e proprie ragioni di convenienza, di opportunità, di scelta politica, che portano all'insabbiamento di quei provvedimenti che il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene ritengono di non dover appoggiare.

Per espressa disposizione regolamentare, i progetti di legge, non appena presentati ed « annunziati », devono essere stampati e posti a disposizione dei parlamentari (e del pubblico), attraverso la loro distribuzione (alla quale sovrintende l'archivio legislativo) nel più breve termine possibile; e, da quel momento, inizia il loro *iter* parlamentare. Dell'avvenuta presentazione e distribuzione è data notizia in calce all'ordine del giorno delle tornate successive. Questo ordine del giorno « generale », la cui pubblicazione avviene periodicamente (di norma ogni settimana, nei periodi di Camera aperta), consta di due parti distinte: nella prima sono elencate le materie che formano oggetto di discussione in una determinata seduta ed, eventualmente, nelle successive fino ad esaurimento; nella seconda parte, invece, sono annotati tutti i progetti di legge all'esame della Camera con la indicazione dello stadio

(46) D. DONATI, *Il procedimento dell'approvazione delle leggi nelle Camere italiane*, Macerata 1914, pagg. 11-12.

(47) G. BALLADORE-PALLIERI, *op. cit.*, pag. 216.

(48) P. VIRGA, *op. cit.*, pag. 347.

(49) C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 636.

preparatorio per la discussione nel quale si trovano (provvedimenti in stato di relazione; provvedimenti da assegnare a Commissioni; provvedimenti assegnati alle singole Commissioni permanenti o speciali, in sede legislativa e in sede referente; proposte di legge per le quali non risulta ancora esaurita la fase dello svolgimento e della presa in considerazione).

Come necessario corollario del diritto di iniziativa legislativa resta ora da esaminare l'istituto del ritiro di progetti di legge - istituto per altro completamente ignorato dai regolamenti parlamentari - e che si concreta nella facoltà concessa all'organo o al soggetto titolare del diritto di iniziativa di poterne disporre anche in senso negativo (50), nel potere cioè, proprio dei soggetti e degli organi che abbiano in concreto esercitato un atto di iniziativa legislativa, di revocare liberamente tale atto entro un certo termine (51), cioè « fino a che sovra di esso non sia stata presa una deliberazione definitiva » (52). Come è stato precisato, il potere di ritiro spetta agli stessi titolari del potere di iniziativa e deve essere esercitato con le stesse modalità previste per la presentazione. In particolare:

1) per le iniziative governative, sono abilitati ad esercitare la facoltà di ritiro i titolari degli stessi dicasteri che promossero l'iniziativa, anche se non vi sia più identità fisica tra questi e quelli. È indispensabile una deliberazione del Consiglio dei ministri ed una esplicita autorizzazione presidenziale (53). È dubbio se esistano materie per le quali l'esercizio di un tale potere debba rimanere sospeso: si è fatto l'esempio dell'approvazione dei consuntivi (e perché non anche dei preventivi?), della ratifica dei trattati internazionali, della conversione di decreti-legge e, infine, degli statuti regionali ordinari, come di casi in cui mancherebbe il *minimum* di libertà nei singoli atti di esercizio del potere di iniziativa (54) da consentire la facoltà di ritiro; inoltre non sarebbe, per lo meno costituzionalmente, corretto un atto del Governo inteso a ritirare un disegno di legge costituzionale, in sede di seconda deliberazione;

2) per le iniziative parlamentari è necessaria una dichiarazione del proponente, che richieda di ritirare il progetto di legge: se si tratta

(50) C. MUSCARÀ, *Ritiro di progetti di legge*, in « Rassegna parlamentare », 1960, pag. 80.

(51) S. M. CICCONE, *Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi*, in « Rivista trimestrale di Diritto pubblico », 1965, pag. 381.

(52) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 205.

(53) *Contra*, A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 638.

(54) S. M. CICCONE, *op. cit.*, pag. 393.

di una iniziativa sottoscritta da più parlamentari, sarà sufficiente che la dichiarazione risulti fatta anche a nome degli altri firmatari;

3) per le iniziative del C.N.E.L., occorre una deliberazione del Consiglio, adottata nelle stesse forme e con le stesse modalità richieste per la elaborazione della iniziativa legislativa, e la trasmissione della stessa alla Presidenza della Camera per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri; questi, per altro, non potrebbe ricusare tale atto, in quanto, qualora non ritenesse di condividere la decisione del C.N.E.L., potrebbe fare sua l'iniziativa per la quale il Consiglio ha richiesto di esercitare la facoltà di ritiro (ma, in tal caso, si avrebbe l'inizio di un nuovo procedimento legislativo);

4) per le iniziative popolari, sembra sufficiente il ritiro di un numero di adesioni o di sottoscrizioni tali da far discendere il *quorum* dei proponenti al di sotto dei 50.000 elettori, richiesto dalla norma costituzionale (55): nulla, tuttavia, era previsto al riguardo nel disegno di legge concernente la iniziativa legislativa del popolo, rimasto in stato di relazione per l'Assemblea al termine della IV legislatura;

5) per il ritiro delle iniziative legislative dei Consigli regionali è da ritenere che valgano le stesse modalità che disciplinano l'esercizio del diritto di iniziativa (56).

Quanto al termine entro il quale può essere esercitato il potere di ritiro, questo deve essere ragionevolmente riferito fino al momento in cui non sia intervenuta l'approvazione da parte della Camera alla quale il progetto risulta originariamente presentato (57), poiché tale eventuale atto di approvazione assorbirebbe in sé l'atto di iniziativa, facendone scomparire l'autonomia (58). Il Muscarà, invece, opera alcune distinzioni, ritenendo che il Governo potrebbe sempre esercitare la facoltà del ritiro fino a quando le Camere non abbiano approvato definitivamente il provvedimento; per le iniziative parlamentari, invece, la facoltà potrebbe essere esercitata solo presso la Camera investita per prima del provvedimento, ma il ritiro di un progetto deferito all'esame

(55) *Contra* C. MUSCARÀ, *Ritiro ecc.*, pag. 95, ritiene che l'atto formale del ritiro di una iniziativa popolare deve essere sottoscritto da almeno 50.000 elettori, così come si richiede per l'iniziativa legislativa ed inoltre che la facoltà di ritiro spetta agli stessi 50.000 elettori che presentarono il progetto alla Camera.

(56) È chiaro che una iniziativa legislativa ritirata dal proponente può essere fatta propria da altro titolare del diritto di iniziativa, con la conseguente instaurazione, tuttavia, di un nuovo procedimento.

(57) Così S. M. CICONETTI, *op. cit.*, pag. 416.

(58) C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 637, avverte che non è concepibile che il potere di ritiro si trasferisca alla Camera stessa, nel senso di consentirle una revoca dell'avvenuta approvazione prima della comunicazione di quest'ultima all'altra Camera.

di una Commissione in sede referente potrebbe essere richiesto solo fino a che non risulti presentata alla Camera la relazione scritta (59), mentre l'esercizio dello stesso diritto nei confronti di un provvedimento assegnato ad una Commissione in sede legislativa potrebbe aver luogo fino al momento della chiusura della discussione generale e, comunque, prima del passaggio all'esame degli articoli; considerazioni analoghe sono svolte per quanto concerne il momento-limite del ritiro di iniziative del C.N.E.L., dei Consigli regionali, del popolo.

Resta da esaminare un caso particolare verificatosi un paio di volte nel corso della terza legislatura: il trasferimento di un disegno di legge da una Camera all'altra prima della sua approvazione (60). A differenza del ritiro, del quale la Camera si limita a prendere atto, la richiesta di trasferimento - o, più correttamente, la « restituzione » di un disegno di legge al Governo, perché questo lo presenti all'altro ramo del Parlamento - implica una deliberazione da parte dell'Assemblea cui viene rivolta. Inoltre, nel ritiro è predominante l'azione del proponente, che intende recedere dalla propria iniziativa, mentre nella richiesta di trasferimento l'intenzione di dare inizio al procedimento legislativo resta; si intende solo mutare l'ordine di successione nell'approvazione del provvedimento da parte dei singoli rami del Parlamento. Ancora la richiesta di trasferimento non è subordinata ad alcuna formalità, mentre il ritiro deve essere accompagnato dal decreto presidenziale, controfirmato dai ministri che aderirono all'atto di presentazione. Infine è da ritenere che, mentre la richiesta di ritiro non ha bisogno di alcuna motivazione, quella avente per oggetto il trasferimento - proprio perché diretta a provocare una deliberazione dell'Assemblea al riguardo - deve essere accompagnata dalla chiarificazione delle ragioni per le quali il Governo ritiene opportuno operare un'inversione della successione delle fasi di approvazione da parte delle due Camere (61).

Circa il momento in cui può essere avanzata la richiesta di trasferimento, è pacifico che questa possa ammettersi solo quando il prov-

(59) L'autore citato sembra, per altro, non condividere tale prassi costante, argomentando che « la predisposizione della relazione su di un provvedimento non impegna ancora l'attività e la volontà dell'organo, che riprende a manifestarsi nel momento in cui viene proposta la iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno » (C. MUSCARÀ, *Ritiro ecc.*, pag. 94).

(60) C. MUSCARÀ, *Trasferimento di disegni di legge da una Camera all'altra prima della loro approvazione*, in « Rassegna parlamentare », 1960, pag. 1888; S. M. CICONETTI, *op. cit.*, pag. 416.

(61) *Contra* C. MUSCARÀ, *Trasferimento ecc.*, pag. 1889, ritiene che la richiesta di trasferimento non debba essere condizionata ad alcuna espressa motivazione.

vedimento si trovi ancora in fase pre-istruttoria, cioè prima che ne risulti iniziato l'esame da parte di qualsiasi Commissione. È da rilevare, infine, che, poiché la richiesta di trasferimento deve essere, sia pure succintamente, motivata e poiché la stessa si differenzia sia sul piano formale che sostanziale e procedurale dal ritiro, il Governo ha l'obbligo di ripresentare il provvedimento all'altra Camera, giacché è soltanto a questa condizione che l'Assemblea adita per prima ha consentito di spogliarsi (temporaneamente) della competenza di esaminare il disegno di legge ad essa presentato.

Per completare il quadro della problematica relativo all'iniziativa legislativa, va ricordato che per un'antica prassi (che si riallaccia all'ordinamento vigente sotto lo Statuto albertino, che prevedeva la decadenza di tutti i progetti non varati entro la fine della sessione, istituto per altro non recepito nel nuovo sistema repubblicano) si ritiene che i provvedimenti per i quali non sia stato completato l'iter parlamentare entro la scadenza della legislatura debbano considerarsi decaduti e, se ripresentati nella nuova, debbano nuovamente ripercorrere le singole fasi del procedimento legislativo; ciò, in omaggio all'antico principio secondo il quale le Camere sogliono essere considerate corpi distinti da una legislatura all'altra, in quanto rispecchierebbero i successivi diversi orientamenti politici del corpo elettorale. In questi ultimi tempi, tuttavia, la questione è diventata di scottante attualità e non poche voci si sono levate per esortare ad individuare strumenti e procedure che evitino, alla fine di una legislatura, di vanificare il lavoro compiuto da una delle due Camere e non completato dall'altra. In sostanza, si tratterebbe di operare una specie di *repechage*, di provocare una reviviscenza delle leggi approvate da un solo ramo del Parlamento, sempre, tuttavia, salvaguardando i diritti e le prerogative della rinnovata Camera, espressione della nuova volontà politica emersa dalla consultazione elettorale. La contemperazione di queste due diverse opposte esigenze (salvataggio del lavoro parlamentare compiuto da una Camera e rispetto dei diritti delle nuove assemblee legislative) potrebbe essere assicurata attraverso eventuali modifiche ai regolamenti parlamentari, che approntino strumenti e procedure atte a consentire la continuità del lavoro legislativo e, quindi, la reviviscenza dei progetti approvati dalla vecchia Camera, solo che la nuova lo voglia, attraverso una deliberazione adottata entro un certo periodo di tempo dall'inizio della nuova legislatura, in modo che quella che oggi è una decadenza automatica e totale per i progetti che non hanno ricevuto l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento possa

rimanere limitata e contenuta alle iniziative legislative che non risultino giunte in porto in nessuna delle due Camere (62).

2. – Sebbene sia riconosciuto in quasi tutti gli ordinamenti democratici, il diritto di iniziativa parlamentare è variamente regolato nei diversi paesi, non tanto per opera degli statuti e delle leggi, quanto principalmente per opera dei regolamenti interni delle Camere, delle consuetudini che si sono in esse spontaneamente costituite e della giurisprudenza che vi si è a poco a poco fissata (63). Molte sono le ragioni che giustificano tale diversa regolamentazione (64): ma il motivo principale risiede nel concetto, nell'essenza stessa del regime parlamentare, nel quale è il Governo, che ha ricevuto la fiducia delle Camere, il centro motore di tutta l'attività legislativa, è il Governo che, attraverso le singole iniziative legislative, deve dare concreta attuazione a quel programma politico sul quale ha ottenuto il consenso del Parlamento. « Accordare la medesima confidenza – scrive il Pierre (65) –, il medesimo metodo di esame... alle proposte che ogni membro può presentare individualmente, significa esporsi ad ingombrare il terreno con questioni inutili e qualche volta anche pericolose ».

Il problema del controllo della iniziativa parlamentare risulta variamente e diversamente risolto nei singoli ordinamenti, assumendo tale controllo talvolta la forma di una vera e propria deliberazione sulla opportunità della legge, tal'altra un carattere meramente formale.

Così in Gran Bretagna – ove, com'è noto, il procedimento di formazione della legge si articola nel sistema delle tre letture – superata la prima fase (annuncio del titolo del progetto di legge), la seconda lettura

(62) Proprio negli ultimi giorni della IV legislatura è stato reso noto il testo di una proposta di modifica al Regolamento della Camera, elaborata dall'onorevole La Malfa. La innovazione consisterebbe nell'inserimento di una nuova procedura secondo la quale la Camera, sentito il Governo ed i rappresentanti dei Gruppi parlamentari, può deliberare, entro un anno dall'inizio della nuova legislatura, di trasmettere al Senato quei progetti di legge già approvati dall'Assemblea o da una Commissione in sede legislativa nel corso della precedente legislatura. Come corollario di tale nuova procedura e per un ulteriore snellimento dei lavori parlamentari la proposta La Malfa prevede altresì che ciascuna Commissione, con le stesse modalità precisate per l'Aula, può, entro 180 giorni dall'inizio della nuova legislatura, deliberare di riferire all'Assemblea sulle iniziative legislative per le quali la Commissione stessa aveva iniziato e concluso con esito favorevole l'esame in sede referente nel corso della precedente legislatura.

(63) V. MICELI, *op. cit.*, pag. 25.

(64) V. quanto è stato illustrato nel paragrafo precedente, a proposito della iniziativa parlamentare.

(65) E. PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris 1893, pag. 729, riportato da V. MICELI, *op. cit.*, pag. 29.

prende l'avvio con la presa in considerazione, cioè con una deliberazione della Camera se il testo debba essere o meno sottoposto alla seconda lettura. (Ma un limite obiettivo alla iniziativa parlamentare resta pur sempre il principio che questa risulta sempre esclusa in materia finanziaria; e, nelle altre materie, rimane fortemente compressa per il fatto che il tempo destinato all'esame delle iniziative parlamentari è limitato ad un periodo brevissimo).

In Italia, invece, l'istituto della presa in considerazione non resta ormai che un retaggio dei vecchi sistemi di esame dei progetti di legge (sistema degli uffici e sistema delle tre letture), tanto è vero che le modalità dello svolgimento e della presa in considerazione furono reiteratamente modificate, a seconda che prevalesse l'uno o l'altro sistema; oggi può dirsi che la presa in considerazione non è nulla più che una mera formalità (66).

La procedura dello svolgimento e della conseguente presa in considerazione per le proposte di legge di iniziativa parlamentare può farsi risalire ad una disposizione introdotta con il Regolamento del 1868, che operava una distinzione tra i progetti di iniziativa del Governo e quelli di iniziativa dei singoli parlamentari (67), deno-

(66) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento ecc.*, pag. 217.

(67) La procedura fissata nel regolamento pre-fascista e legata ancora al sistema degli uffici era la seguente. Le proposte di iniziativa parlamentare (che potevano essere presentate senza limitazione alcuna) seguivano la stessa procedura di esame e di discussione prevista per i progetti governativi, quando però ne fosse stata autorizzata la lettura e, nel caso di svolgimento (cui peraltro il proponente aveva facoltà di rinunciare), fosse stata deliberata la presa in considerazione. Il procedimento si iniziava con la presentazione della proposta di legge alla Presidenza, che ne dava annuncio alla Camera e la trasmetteva agli uffici, perché questi ne autorizzassero la lettura. Questa si intendeva autorizzata quando almeno tre uffici lo avessero consentito. (Reg. Camera 1900-1922, art. 132). Una volta concessa l'autorizzazione, la proposta veniva letta in seduta pubblica e, successivamente, la Camera fissava il giorno dello svolgimento (art. 133, primo comma). Nel giorno indicato il proponente illustrava i motivi e le ragioni della propria iniziativa legislativa e, dopo l'eventuale intervento di un solo oratore contro, cui peraltro il proponente aveva diritto di replicare, la Camera decideva se il progetto di legge dovesse o meno essere preso in considerazione (art. 134). In caso di diniego della presa in considerazione il provvedimento si considerava respinto e veniva cancellato dall'ordine del giorno. Quando, invece, la presa in considerazione fosse stata accordata, la proposta di legge veniva trasmessa agli uffici (o, qualora avesse contenuto finanziario, alla Giunta del bilancio, rientrando nella sua specifica competenza) e, quindi, seguiva la procedura normale di esame e di approvazione prevista per i progetti governativi. Il proponente, peraltro, poteva evitare questa sorta di giudizio di delibazione preliminare sul provvedimento, rinunciando allo svolgimento e chiedendo che la proposta di legge venisse immediatamente trasmessa agli uffici: è chiaro, però, che il dibattito sulla opportunità del provvedimento avrebbe potuto essere trasferito sulla richiesta di rinuncia allo svolgimento avanzata dal proponente, qualora la Camera vi si fosse opposta, e la decisione finale avrebbe sortito gli stessi effetti della concessione (ovvero del diniego) della presa in considerazione. Ad evitare, poi, un eccessivo intasamento

minando i primi « disegni di legge » e le seconde « proposte di legge » (68).

Secondo la dottrina prevalente (69), l'istituto della presa in considerazione trova il suo fondamento storico nella disposizione contenuta nell'art. 10 dello Statuto albertino, secondo cui « la proposizione delle leggi apparterrà... a ciascuna delle due Camere... » e non ai singoli membri del Parlamento, talché attraverso la deliberazione della presa in considerazione la Camera faceva propria la iniziativa legislativa esercitata dai singoli deputati (70); sicché, è stato addirittura adombrato qualche dubbio sulla costituzionalità delle norme regolamentari che disciplinano tale istituto nell'attuale ordinamento, nel quale titolari del diritto di iniziativa sono i singoli membri di ciascuna Camera (71). Riserve sulla costituzionalità dell'istituto della presa in considerazione sono state anche avanzate per un asserito contrasto con la disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 72 Cost., secondo cui ogni deliberazione della Camera relativa ad un progetto di legge dovrebbe essere preceduta dall'esame di una apposita Commissione, anche se poi lo stesso autore riconosce che qualsiasi eventuale ripercussione esterna di tale illegittimità dovrebbe restare preclusa, in tali casi, dal principio della insindacabilità degli *interna corporis* (72).

dei lavori parlamentari e per ovviare all'inconveniente di un'eventuale inerzia del proponente che non chiedesse di svolgere la sua iniziativa legislativa (ovvero non dichiarasse di rinunziarvi), il Regolamento (art. 133, secondo comma) stabiliva che la proposta non svolta entro tre mesi, non computate le vacanze, dall'avvenuta autorizzazione veniva considerata ritirata ed era quindi cancellata dall'ordine del giorno.

Per ulteriori notizie, al riguardo, cfr. R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma 1932, pagg. 209-210; e M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 202 e segg. Il procedimento dinanzi descritto dimostra - secondo V. MICELI, *op. cit.*, pag. 34 - come in pratica sussista sempre una certa diffidenza verso l'iniziativa parlamentare.

(68) La stessa denominazione è usata per i progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali. Nell'unico caso, invece, in cui è stato finora esercitato il diritto di iniziativa da parte del C.N.E.L., il relativo progetto porta la intitolazione « Disegno di legge di iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ».

(69) Cfr. C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 632.

(70) La presa in considerazione veniva qualificata quale atto costitutivo di tale specie di iniziativa legislativa. Cfr. E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 72.

(71) È stata adombrata, per altro, la ipotesi che nel vigente ordinamento costituzionale l'istituto della presa in considerazione rappresenti una sorta di condizione di efficacia delle iniziative legislative parlamentari (cfr. E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 73). Tale ipotesi, comunque, non potrebbe essere riferita a tutte le proposte di legge, ma soltanto a quelle che importino onere finanziario, perché per le altre il proponente ha facoltà di rinunciare al preventivo esame dell'Assemblea che si concreta con la delibera della presa in considerazione (il che, ormai, avviene nella totalità dei casi).

(72) A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 639; cfr. anche A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in « Scritti in memoria di Antonino Giuffrè », Milano 1967, vol. III, pag. 173 e segg.

Attualmente la procedura della presa in considerazione è regolata dalle disposizioni contenute negli artt. 133, primo comma, e 134 Reg.; ma, all'atto pratico, è rimasta una semplice formalità ed è obbligatoria soltanto per le proposte di legge che implicano direttamente o indirettamente conseguenze finanziarie, cioè nuove o maggiori spese ovvero minori entrate (73), mentre è facoltativa negli altri casi. Una volta annunciata, la proposta di legge viene senz'altro stampata; la prassi è ormai orientata nel senso che solo per le proposte implicanti conseguenze finanziarie viene successivamente fissata la data dello svolgimento; per le altre, invece, tranne che si tratti di progetti di un certo rilievo politico (74), si intende implicitamente (salvo diversa dichiarazione) che il proponente abbia rinunciato allo svolgimento, sicché le proposte di legge vengono immediatamente trasmesse alle Commissioni permanenti o speciali per dare corso al procedimento legislativo.

Nel giorno fissato per lo svolgimento il proponente (o uno dei proponenti, se la proposta è sottoscritta da più deputati) illustra sommariamente le finalità del provvedimento, rimettendosi nella maggior parte dei casi alla relazione scritta che ha accompagnato la presentazione del progetto di legge. Il Regolamento consente che un solo oratore possa prendere la parola per parlare contro la presa in considerazione, e, successivamente, per una prassi ormai secolare (75) (anche se nessuna disposizione regolamentare risulta in tal senso) il Presidente chiede di conoscere il pensiero del Governo in proposito. Come è stato giustamente rilevato (76) non si tratta di un parere vero e proprio, in quanto il diritto di iniziativa non potrebbe essere vincolato all'assenso del Governo (il che sarebbe oltretutto contro la lettera e contro lo spirito della Costituzione), ma di una semplice norma di correttezza e di « cortesia », che trova il suo fondamento e la sua giustificazione nella considerazione che il Go-

(73) Per la storia, l'obbligo dello svolgimento e della presa in considerazione per i progetti che importino onere finanziario fu introdotto nel 1949, in applicazione del vincolo contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. secondo il quale ogni legge di spesa deve indicare i mezzi di finanziamento.

(74) Recentemente, alcune proposte di inchiesta parlamentare (sul banditismo in Sardegna) furono svolte e prese in considerazione, ancorché non implicassero oneri a carico del bilancio dello Stato (tanto è vero che per la loro successiva approvazione non fu richiesto il parere della Commissione bilancio, altrimenti obbligatorio).

(75) Cfr. M. MANCINI-U. GALBOTTI, *op. cit.*, pagg. 204-205: « codesta, più che di legalità, è questione di convenienza...; perciò non è punto necessario conoscere l'avviso del Governo sopra ogni proposta di iniziativa parlamentare e non sempre viene richiesto nelle Camere...; e, quando sia dato, lo è puramente come atto di cortesia ».

(76) V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, vol. II, pag. 457.

verno, disponendo di organi di accertamento indubbiamente superiori a quelli dei deputati, può recare un valido contributo di carattere tecnico al giudizio dell'Assemblea. Ma la presa in considerazione delle proposte di legge è atto esclusivo della Camera, sicché il Governo non può esprimere, in questa sede, che un parere di massima, che si concreta nella formula « il Governo, con le consuete riserve, non si oppone alla presa in considerazione della proposta di legge » (77).

Successivamente la Camera delibera se accordare o meno la presa in considerazione. In sede di votazione per la presa in considerazione di una proposta di legge non sono ammesse dichiarazioni di voto, poiché la Camera è sul punto di deliberare non sul merito, ma sulla opportunità del provvedimento, sicché la manifestazione dell'atteggiamento di ciascun deputato nei confronti del provvedimento medesimo è rinviata al momento della decisione nel merito (78).

Una volta che la Camera abbia autorizzato la presa in considerazione - e le Camere si mostrano molto corrive a prendere in considerazione i progetti dei propri colleghi (79), talché la presa in considerazione medesima nell'ultimo ventennio, salvo in qualche rara occasione e sempre in riferimento a proposte di inchiesta parlamentare non è mai stata denegata, posto che, per consuetudine, l'esame di opportunità avviene congiuntamente al successivo esame di merito (80) - la proposta di legge viene trasmessa alla Commissione competente per materia e segue l'iter procedurale normale.

L'art. 133 Reg. nulla dispone a proposito delle iniziative legislative diverse da quelle governative e parlamentari e cioè i progetti di legge dei consigli regionali, quelli del C.N.E.L., quelli di iniziativa popolare. Una prassi costante ha, peraltro, stabilito che anche ai progetti di legge di soggetti od organi titolari del diritto di iniziativa legislativa diversi dal Governo è applicabile la procedura della presa in considerazione da parte dell'Assemblea, su relazione orale della Commissione permanente com-

(77) Tuttavia, osservava, assai acutamente, V. MICELI, *op. cit.*, pag. 48, i progetti, proposti dai singoli membri del Parlamento senza l'appoggio del Governo, difficilmente arrivano in porto.

(78) Tale principio, ormai consolidatosi, è stato recentemente ribadito dal Presidente della Camera, nella seduta del 17 maggio 1967: dopo le dichiarazioni del rappresentante del Governo, alla Camera non resta che decidere sulla presa in considerazione, né sono consentite dichiarazioni di voto. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 17 maggio 1967, pag. 34695.

(79) V. MICELI, *op. cit.*, pag. 49.

(80) F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo*, ecc., pag. 1205.

petente per materia, seguendo in tal senso le norme procedurali stabilite dal Regolamento per le proposte di legge di iniziativa parlamentare. Va subito precisato che tale prassi si è consolidata, nel corso di un ventennio, soltanto per quanto concerne le proposte di iniziativa dei consigli regionali, poiché, come si è avuto occasione di ricordare, nessuna proposta di iniziativa popolare è stata finora presentata in prima lettura alla Camera, mentre l'unico progetto di legge del C.N.E.L. (orario di lavoro e riposo dei lavoratori) è stato considerato alla stregua dei disegni di legge governativi, probabilmente perché - come vuole la legge 5 gennaio 1957, n. 33 - « trasmesso alla Presidenza della Camera dal Presidente del Consiglio dei ministri » e, per questa via, assimilato alle iniziative legislative governative, con conseguente esclusione della fase dello svolgimento e della successiva presa in considerazione (81).

Il procedimento è identico a quello considerato per le iniziative legislative: precede soltanto un esame da parte della Commissione competente per materia, definito « esame preliminare per la presa in considerazione da parte dell'Assemblea », esaurito il quale la Camera fissa il giorno dello svolgimento, che (in mancanza del proponente) viene fatto dal relatore designato a nome della maggioranza della Commissione (82): successivamente la Camera delibera con le stesse modalità, precedentemente illustrate (83).

La estensione, di fatto, dell'istituto della presa in considerazione alle proposte di legge di iniziativa dei consigli regionali è stata in più

(81) La procedura adottata sembra assai dubbia, poiché la « trasmissione » del Presidente del Consiglio dei ministri è un atto dovuto, che non potrebbe in alcun modo essere rifiutato, sicché il progetto del C.N.E.L. giunge al Parlamento senza che su di esso il Governo abbia potuto esercitare alcuna valutazione e privo quindi della presunzione che esso coincida con l'indirizzo politico del Governo medesimo e della maggioranza che lo sostiene, presunzione che sembra costituire il presupposto del diverso e più spedito trattamento procedurale riservato alle iniziative governative. Né vale argomentare che esso progetto è stato attentamente valutato, risultando da una deliberazione del C.N.E.L. che offre idonee garanzie di validità sul piano giuridico e tecnico: lo stesso discorso potrebbe valere per le iniziative dei consigli regionali, oggetto di una decisione collegiale, con maggiore e più spiccato carattere di politicità.

(82) Nulla esclude che possa esserci un relatore di minoranza, ma solo nel caso in cui la Commissione abbia deliberato di proporre il diniego della presa in considerazione: in caso di proposta positiva, invece, lo stesso Regolamento consente ad un deputato di parlare contro la presa in considerazione (e quindi contro la proposta della maggioranza della Commissione).

(83) Un caso di rifiuto della Camera di prendere in considerazione una proposta di iniziativa di un consiglio regionale si è verificato nella seduta del 23 novembre 1960. Si noti che il relatore propose alla Camera di denegare la presa in considerazione, nonostante la Commissione bilancio (investita dell'esame preliminare) avesse concluso in senso favorevole. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 23 novembre 1960, pag. 17875 e segg.

occasioni criticata, perché tale prassi verrebbe a costituire una sorta di *deminutio* del diritto di iniziativa legislativa attribuito (senza alcuna specifica modalità di esercizio) dalla Costituzione ai consigli regionali, poiché, a differenza dei singoli deputati, i consigli regionali non potrebbero illustrare e sostenere di fronte alla Camera, in sede di esame per la presa in considerazione, le ragioni che sono alla base del progetto di legge da essi promosso (84); gli stessi consigli, inoltre, nel caso di iniziative prive di conseguenze finanziarie, non potrebbero avvalersi della facoltà concessa ai parlamentari dall'art. 133 Reg. di rinunciare allo svolgimento e di chiedere l'immediato deferimento dell'iniziativa legislativa alla competente Commissione (85); i consigli regionali, infine, non potrebbero avvalersi neppure della disposizione per la richiesta della procedura di urgenza, con la conseguente riduzione dei termini regolamentarmente stabiliti per l'esame da parte delle Commissioni.

La questione è stata più volte dibattuta alla Camera. Si è sostenuto che l'istituto della presa in considerazione rivestirebbe il carattere di una sorta di contraddittorio, nel quale una parte sostiene le ragioni che dovrebbero giustificare la presa in considerazione da parte della Camera; ciò premesso, la Commissione incaricata di riferire su una proposta di legge di iniziativa regionale sarebbe una specie di « avvocato » d'ufficio, che non potrebbe in alcun caso proporre all'Assemblea il diniego della presa in considerazione (così come, invece, avvenne nella seduta del 23 novembre 1960); se ciò facesse, se cioè concludesse invitando l'Aula a non consentire la presa in considerazione, si arrogerebbe la facoltà di sollecitare alla Camera una sorta di verdetto preventivo, impedendo qualsiasi discussione sul merito e ponendo una specie di veto su una proposta di iniziativa di un consiglio regionale (86). Senza dubbio nella prassi finora seguita (e che forse potrebbe essere anche adottata per i progetti di legge di iniziativa popolare) non è stata ancora configurata la ipotesi di un contraddittorio del proponente, né si vede in che modo potrebbe essere attuato. È, comunque, auspicabile che tale lacuna rego-

(84) C. A. MARCHETTI, *Sulla presa in considerazione delle proposte di iniziativa regionale*, in « Montecitorio », novembre 1956, pag. 3.

(85) A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pag. 639, adombra anche la ipotesi che, potendo il rigetto *in limine* della proposta di legge urtare gli interessi di soggetti abilitati a promuovere giudizi per conflitti di attribuzione, non sarebbe da escludere il sorgere, in simili casi, di giudizi del genere.

(86) Cfr. le argomentazioni al riguardo svolte dall'on. Laconi in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 24 novembre 1960, pag. 17880.

lamentare venga al più presto convenientemente colmata (87), tanto più quando risulterà legislativamente perfezionato il disegno di legge, rimasto all'esame della Camera, sul *referendum* e sulla iniziativa popolare delle leggi.

Emerge, da quanto fin qui si è detto, la necessità di operare una scelta tra due vie, quella di un adeguato e razionale rinvigorismento dell'istituto della presa in considerazione ovvero quella di una sostanziale e definitiva eliminazione di tale istituto dal Regolamento della Camera. La mancanza, ormai periodicamente constatata, di qualsiasi contenuto sostanziale di tale istituto costituisce la riprova di quella crisi di adattamento subita dal modello parlamentare inglese nel suo inserimento nell'ordinamento giuridico italiano (88). L'esigenza di porre un freno alla proliferazione di leggi e « leggine » di iniziativa parlamentare, che intasano il lavoro delle Assemblee e delle Commissioni, risulta ormai indilazionabile, in funzione di una razionalizzazione della produzione legislativa ed in conformità dei canoni propri del regime parlamentare. Si pensi alle miriadi di provvedimenti nel settore del rapporto di pubblico impiego, che mirano a creare vantaggi, a definire o « consolidare » situazioni particolari e privilegiate in favore di questa o di quell'altra categoria di dipendenti statali; si pensi alla lunga serie di iniziative per promuovere la concessione o l'aumento di contributi a carico del bilancio dello Stato in favore di enti o istituzioni pseudo-pubbliche; si pensi, infine, al preoccupante fenomeno di estendere, attraverso la proposizione di progetti di legge di iniziativa parlamentare, la normazione a mezzo di legge ad aree sempre più vaste di rapporti e di situazioni, certamente non coperti da alcuna riserva di legge, assoluta o relativa. Non è chi non veda come risulti ormai necessario stabilire un argine a tale dilagare di produzione normativa minuta (89) senza peraltro sminuire affatto il

(87) Non si può non convenire con il principio secondo cui l'uso e la norma procedurale intanto possono inserirsi nell'ordinamento parlamentare in quanto siano capaci di armonizzarsi con la sua natura intrinseca, e cioè con i principi essenziali di libertà e di rispetto reciproci, collettivi ed individuali, che ne sono alle basi. Cfr. F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, vol. II, pag. 410.

(88) F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo*, ecc., pag. 1205, ritiene che la crisi del sistema parlamentare debba essere valutata in termini di « crisi di adattamento » di istituzioni che, caratteristiche di società molto evolute, sono state trapiantate affrettatamente in paesi in cui le condizioni storico-ambientali non li rendevano o non li rendono tuttora idonei a riceverli nella loro interezza.

(89) È stato, peraltro, rilevato che le questioni connesse alla produzione delle leggi vanno esaminate e risolte in un contesto di ben più ampio respiro che non quello di una semplice riforma dei regolamenti parlamentari. Cfr. F. COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano*, in « Montecitorio », maggio-giugno 1965, pag. 9.

diritto di iniziativa legislativa, riconosciuto dalla norma costituzionale a ciascun membro delle Camere (90). Resta pertanto da condividere l'opinione di chi da tempo ha richiamato alla esigenza di un sostanziale ripristino della presa in considerazione in forma di esame preliminare di legittimità per i progetti in materia finanziaria e di opportunità per tutti gli altri (91), in modo da evitare, qualora non riscuotano il consenso della maggioranza, che la Camera o le Commissioni debbano successivamente perdere il tempo necessario per esaminarli per poi concludere con la loro reiezione. Così operando, si migliorerebbe il rendimento delle Assemblee legislative, sia sotto il profilo qualitativo della omogeneità della legislazione, sia sotto il profilo quantitativo della maggiore espansione (92).

E non è escluso che possa anche giungersi alla realizzazione concreta di una sorta di Giunta permanente per la presa in considerazione - idea quest'ultima adombrata qualche anno fa dall'on. La Malfa, preoccupato di instaurare un metodo capace di evitare la eccessiva proliferazione legislativa - Giunta alla quale dovrebbe essere conferito « a montè » il compito di un esame preliminare di tutte le iniziative legislative diverse da quelle governative, con eventuale successivo intervento dell'Assemblea; si verrebbe, in tal modo, a scindere l'esame delle proposte di legge in due fasi distinte, una preliminare di ammissibilità, l'altra successiva di merito, senza che tale procedura interferisca nel libero esercizio del diritto di iniziativa (93).

3. - L'esame e la deliberazione della Camera su ciascun progetto di legge deve essere preceduto da una fase istruttoria, affidata ad organi interni della Camera stessa, che consiste in un esame preliminare del provvedimento e che si conclude con la proposta all'Assemblea di approvare il provvedimento medesimo ovvero di approvarlo con modificazioni, ovvero ancora di respingerlo.

(90) Alla Costituente l'on. Einaudi sottolineò la opportunità di limitare al Governo l'iniziativa legislativa in materia finanziaria, negandola ai singoli parlamentari, argomentando come l'esperienza avesse sufficientemente dimostrato « che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle ». Cfr. V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica, illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1954, pag. 198.

(91) F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo, ecc.*, pag. 1215.

(92) E. SPAGNA-MUSSO, *op. cit.*, pag. 73.

(93) B. LEONI, *Note sull'iniziativa delle leggi*, in « *Giurisprudenza costituzionale* », 1963, pag. 1291.

In passato, il Regolamento della Camera prevedeva due diversi sistemi di procedura per l'esame dei progetti di legge: quello degli uffici e quello delle tre letture (94).

Il sistema più antico, preso a modello dall'ordinamento francese, era quello degli uffici. Ogni progetto di legge, per il quale la Camera aveva così deliberato, veniva trasmesso ai nove uffici, costituiti ogni due mesi mediante sorteggio dei deputati: ciascun ufficio esaminava sommariamente il progetto e nominava, quindi, un commissario; l'insieme dei commissari nominati dai singoli uffici costituiva la Commissione, che successivamente procedeva all'esame del progetto di legge tanto nel suo insieme quanto nelle singole disposizioni (95); la Commissione, al termine di questo esame, nominava, a maggioranza assoluta, un relatore, con l'incarico di riferire all'Assemblea, con apposita relazione scritta, sul testo del provvedimento, che poteva risultare più o meno modificato. Tale sistema, se presentava l'inconveniente di rimettere al sorteggio la composizione dei singoli uffici - sistema oggi incompatibile con la rappresentanza proporzionale e con il riconoscimento dei gruppi parlamentari - presentava, tuttavia, il vantaggio di far partecipare « tutti » i deputati anche all'esame istruttorio di ogni singola proposta o disegno di legge presentato alla Camera.

Il sistema delle tre letture, di origine inglese, fu invece introdotto successivamente. Tale sistema consentiva di portare direttamente all'esame dell'Assemblea il progetto per la « prima lettura », che consisteva praticamente nella discussione generale del provvedimento, introdotta dal ministro ovvero dal deputato autore della iniziativa legislativa; se la Camera consentiva di passare alla seconda lettura, il progetto di legge veniva trasmesso ad una Commissione (eletta dagli uffici, ovvero dalla Camera o dal suo Presidente), la quale doveva limitarsi ad un esame degli articoli, riferendone all'Assemblea entro un certo termine, mediante relazione scritta; aveva quindi luogo la « seconda lettura », la quale consisteva semplicemente nella discussione analitica delle singole disposizioni contenute nel progetto di legge; indi si procedeva alla « terza lettura », cioè alla revisione del progetto di legge, cui seguiva la votazione finale (ed in tale ultima fase era ancora consentita, con parti-

(94) Il sistema delle tre letture, nonostante fosse stato espressamente introdotto nel Regolamento nel lontano 1888, come metodo facoltativo dell'esame delle leggi, non trovò quasi mai pratica attuazione, finché cadde per desuetudine e fu poi definitivamente soppresso nel 1948. Cfr. R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 47.

(95) Norme particolari stabilivano, poi, che, anche se soltanto i due terzi degli uffici avessero nominato i commissari, era in facoltà del Presidente di autorizzare la convocazione della Commissione.

colari limitazioni, la presentazione di emendamenti, ai soli fini, però, del coordinamento degli articoli approvati).

Il Regolamento prevedeva, altresì, che per determinate materie la Camera procedesse all'inizio di ogni sessione alla nomina di talune Commissioni permanenti, cui veniva poi affidato l'esame preliminare dei progetti di legge ricompresi nella materia di specifica competenza: tale sistema coincideva, *grosso modo*, con quello degli uffici, differenziandosene, peraltro, poiché in quest'ultimo la Commissione era nominata specificamente per quel determinato progetto e l'esame era in un certo senso condizionato dalla discussione sommaria già avvenuta in ciascun ufficio (96).

Una fondamentale distinzione fra i due diversi sistemi dianzi citati porta a rilevare che: *a)* nel sistema delle tre letture il progetto di legge veniva trasmesso alla Commissione dopo che la Camera aveva su di esso esaurito la discussione generale, sicché la Commissione non solo doveva limitare il proprio esame ai singoli articoli, ma doveva altresì attenersi ai principi e criteri già accolti dall'Assemblea nel dibattito conclusivi; *b)* nel sistema degli uffici, invece, la Commissione era investita dell'esame del provvedimento prima ancora che la Camera avesse proceduto alla discussione generale e, quindi, la Commissione stessa era libera di prendere le decisioni che riteneva più opportune, senza alcun preventivo condizionamento di indirizzi e di principi informativi da parte dell'Assemblea (97).

(96) Cfr. maggiori dettagli in D. DONATI, *op. cit.*, pag. 15 e segg. Vengono ivi descritti, altresì, due altri sistemi esplicitamente contemplati dal regolamento del Senato regio, non da quello della Camera, che però vi aveva talvolta fatto ricorso: *a)* il sistema delle Commissioni speciali, cioè di Commissioni non precostituite, ma appositamente nominate per l'esame di un determinato progetto; *b)* il sistema del Comitato generale, secondo il quale il progetto di legge veniva preliminarmente trasmesso alla « riunione degli uffici » (cioè, praticamente, all'intera Assemblea, in adunanza privata) che, dopo una discussione sommaria, procedeva alla nomina di una Commissione, che esaminava il progetto e ne riferiva alla Camera (così diversificandosi dal sistema inglese ed avvicinandosi piuttosto al sistema degli uffici, di cui sostituiva la fase iniziale). L'A. avverte, altresì, che « ciascuna Camera non è vincolata ad attenersi in modo esclusivo ai sistemi di procedimento preveduti dal rispettivo regolamento, ma può sempre fissare per il caso particolare un sistema di procedimento in tutto o in parte diverso, purché siano osservate le norme generali dello Statuto » (che all'art. 55 stabiliva testualmente che « ogni proposta di legge debba essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori »). La scelta del sistema da adottare (tre letture o uffici) era per altro rimessa alla decisione dell'Assemblea, qualora il provvedimento non rientrasse nella competenza di una Commissione permanente: per un progetto già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, era previsto lo stesso procedimento adottato in prima deliberazione.

(97) D. DONATI, *op. cit.*, pag. 23.

Come si è avuto modo di accennare, i due sistemi rispecchiavano modelli esistenti presso ordinamenti stranieri. Così in Gran Bretagna la vecchia tradizione parlamentare inglese mantiene ancora il sistema delle tre letture: dopo la lettura del titolo del progetto di legge e la stampa del medesimo (prima lettura), inizia la seconda lettura, suddivisa in tre momenti distinti: la presa in considerazione (98) ovvero la delibera se il progetto debba o meno essere sottoposto ad una seconda lettura; quindi la sua trasmissione per l'esame preliminare allo *Standing committee* (commissione nominata per ciascun singolo provvedimento legislativo), ovvero al Comitato generale della Camera, se il provvedimento riveste carattere finanziario; e, successivamente, la discussione da parte dell'Assemblea; infine, la terza lettura, che consiste nella revisione e votazione del progetto di legge. La Francia, invece, è rimasta a lungo fedele al sistema degli uffici, congegnato secondo le modalità recepite nel nostro regolamento pre-fascista; ma, successivamente, a seguito dell'accentuarsi del fenomeno del progressivo aumento della produzione normativa, il legislatore d'oltr'Alpe fu indotto a ricercare più idonei strumenti e più adeguate procedure per l'esame istruttorio dei progetti di legge, creando le Commissioni permanenti, « sorta di *standing committees* stabili e polivalenti » (99), dalle quali prese poi lo spunto il sistema attuale italiano.

Per espressa disposizione dell'art. 72 Cost. « ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, " esaminato da una Commissione " e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale ».

La funzione delle Commissioni in sede referente consiste in una attività istruttorio del successivo esame che l'Assemblea dovrà poi compiere sui singoli progetti di legge, sottopostigli per l'approvazione. L'esame in sede referente di ciascun provvedimento si configurerebbe, pertanto, come un presupposto necessario rispetto all'ulteriore fase dell'*iter* legislativo del progetto di legge, la discussione in Assemblea, e si svolgerebbe quindi in stretta connessione con quella successiva, in quanto si porrebbe come fase strumentale rispetto a quest'ultima (100). Tuttavia, l'esame preliminare non è limitato ad una semplice attività di consulenza nei confronti dell'Aula, ma si estende anche alla facoltà di formulare pro-

(98) La presa in considerazione, come si è già avuto occasione di sottolineare, assume nell'ordinamento inglese un vero e proprio carattere di « deliberazione sommaria sulla opportunità della legge ».

(99) F. CUSENTINO, *Il procedimento legislativo*, ecc., pag. 1209.

(100) F. MOHRHOFF, *Commissione parlamentare*, in « *Novissimo digesto italiano* », Torino, 1959, vol. III, pag. 653.

poste concrete in ordine al provvedimento oggetto dell'esame medesimo, proposte che risultano dal testo definitivo elaborato dalla Commissione (che può risultare largamente rimaneggiato rispetto a quello originariamente proposto) e sul quale si svolgerà il dibattito in Assemblea (101). Tale facoltà, tuttavia, incontra qualche limitazione: ad esempio, in materia di trattati internazionali, la Commissione dovrà proporre soltanto di concedere o denegare l'autorizzazione alla ratifica, senza possibilità, quindi, di incidere in alcun modo sul testo dell'accordo oggetto del disegno di legge di ratifica. Un altro limite ben preciso è quello fissato dal primo comma dell'art. 107-ter Reg., secondo il quale per i progetti di legge costituzionale la Commissione, in sede di seconda deliberazione, prevista a' termini dell'art. 138 Cost., riesamina il progetto nel suo complesso e riferisce alla Camera, senza possibilità alcuna di proporre nuove ulteriori modifiche. Analogamente - in base al terzo comma dell'art. 67 Reg., secondo cui, nel caso di progetti già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, la Camera delibera di norma soltanto sulle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento - l'esame della Commissione dovrà, in questo caso, limitarsi ad una valutazione degli emendamenti introdotti nel testo del provvedimento da parte del Senato.

Non costituisce, invece, alcun limite al lavoro della Commissione in sede referente l'esame eventualmente già condotto dalla stessa Commissione in sede legislativa di un progetto di legge, di cui sia stata successivamente avanzata, a' termini dell'art. 40 Reg., richiesta di rimessione in Assemblea, in quanto la Giunta del Regolamento ha sempre affermato il principio che l'esame in sede referente di un provvedimento, già deferito in sede legislativa e rimesso in Aula, inizia come « nuovo ed autonomo procedimento » senza che le deliberazioni eventualmente adottate nella sede legislativa abbiano a costituire vincolo o preclusione (102). Ciò si deduce dal principio della differenziazione delle funzioni e del lavoro svolto dalla Commissione in sede referente, che deve rimanere svincolato da qualsiasi ritualità e, quindi, non subordinato a deliberazioni già adottate nella sede legislativa, restando sempre salvo il potere di proporre alla Camera il rigetto del provvedimento esaminato (103).

(101) L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, Modena 1961, pag. 29, adombra anche la ipotesi che la posizione della Commissione in sede referente possa essere avvicinata a quella del giudice istruttore nel processo civile di cognizione.

(102) Cfr. *Circolari e disposizioni, ecc., cit.*, pag. 104.

(103) Ciò, tuttavia, non esclude che la Commissione possa deliberare di acquisire alla sede referente il lavoro già compiuto in sede legislativa (e, in particolare, i testi già approvati).

L'esame preliminare della Commissione in sede referente – alla quale il progetto di legge viene trasmesso secondo il criterio di competenza indicato dal proponente o, in mancanza, stabilito dal Presidente, salvo diversa deliberazione della Camera (art. 31 Reg.) – prende l'avvio con la illustrazione del provvedimento ad opera di un commissario in precedenza designato dal Presidente della Commissione (che, nella maggior parte dei casi, riceverà poi il mandato di redigere la relazione scritta per l'Assemblea, salvo che le conclusioni della Commissione siano diverse dalle proposte del relatore designato, nel qual caso la Commissione dovrà incaricare altro Commissario di riferire all'Aula).

Le Commissioni in sede referente – come è stato reiteratamente chiarito dalle circolari interpretative del Presidente della Camera – non sono tenute ad applicare le norme stabilite dal Regolamento per le discussioni e le votazioni in sede legislativa, ma debbono limitarsi a rispettare l'obbligo del numero legale (un quarto dei componenti) ed il principio fondamentale che ogni decisione deve essere adottata a maggioranza dei votanti; è stata più volte ribadita la esigenza di assicurare la dovuta snellezza e rapidità di un lavoro preparatorio quale è quello delle Commissioni in sede referente, tenendo presente che, in tale sede, la discussione deve essere libera da qualsiasi legame e da qualunque ritualità e, per quanto possibile, succinta e sintetica, secondo quanto disposto dall'art. 30-bis, che definisce testualmente tale fase procedurale « esame preliminare ». Debbono quindi ritenersi esclusi tutti quei mezzi procedurali che hanno come presupposto il potere deliberante dell'organo, potere di cui risulta assolutamente priva la Commissione in sede referente, giacché i suoi compiti, giova ripeterlo, sono limitati allo studio, alla istruttoria, alla preparazione della discussione che dovrà successivamente svolgersi dinanzi all'Assemblea. Il Presidente dovrà pertanto dichiarare improponibili tutte le mozioni d'ordine preclusive, quali la pregiudiziale, la sospensiva, l'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli; potrà essere solo consentito un breve rinvio motivato dell'esame, compatibilmente con il termine di due mesi (o di uno, in caso di urgenza) entro il quale la Commissione deve presentare le proprie conclusioni all'Assemblea. Sono altresì escluse le votazioni qualificate (per appello nominale o a scrutinio segreto), nonché la suddivisione del dibattito nelle due classiche fasi della discussione generale e della discussione degli articoli, anche se, di fatto, la Commissione passa all'esame analitico delle singole disposizioni del provvedimento dopo una prima disamina globale dell'oggetto del provvedimento medesimo. Sono ancora esclusi gli ordini del giorno, proponibili solo in sede legislativa o diret-

tamente in Assemblea, mentre nessuna formalità è prescritta per la presentazione di articoli aggiuntivi, emendamenti, eccetera. Non di rado, poi, trova applicazione il disposto dell'art. 30-bis Reg.: la Commissione, esaurito l'esame preliminare del progetto, rimette la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli ad un apposito « Comitato ristretto », nel quale dovrebbero essere rappresentati, indipendentemente dalla rispettiva entità numerica, tutti i Gruppi parlamentari, per evitare che le decisioni ivi adottate non siano poi, in linea di massima, ratificate dalla Commissione plenaria (vanificando, in un certo senso, il lavoro preparatorio compiuto dal Comitato ristretto).

Qualche ulteriore indicazione per il lavoro delle Commissioni in sede referente discende poi dalla norma contenuta nell'art. 133, ultimo comma, che fa obbligo di abbinare nell'esame « proposte di legge identiche o vertenti su materia identica o in concorso con disegni di legge su identica materia ». Secondo un principio più volte ribadito in Assemblea (104) per procedere all'esame abbinato di più progetti di legge vertenti su materia identica, occorre che gli stessi si trovino nella identica posizione formale e procedurale: la identità formale significa che tutti i progetti da abbinare si trovino nella stessa sede (referente) e che su di essi siano stati resi, da parte delle Commissioni investitene, gli stessi pareri.

La *ratio* del principio sancito nell'ultimo comma dell'art. 133 Reg. va ricercata negli stessi presupposti del previsto abbinamento (provvedimenti identici o vertenti su identica materia), che è inteso a conseguire la finalità della *reductio ad unum* di più provvedimenti riguardanti la stessa materia; il che porta a concludere che, qualora non ricorra il presupposto dell'identità dei provvedimenti ovvero della materia contenuta nei provvedimenti medesimi, l'abbinamento non possa e non debba aver luogo, ostandovi la norma regolamentare, e che pertanto i provvedimenti debbono rimanere distinti (e cioè non riducibili *ad unum*). Quando invece la Commissione abbia all'ordine del giorno, nella stessa sede (referente), provvedimenti strettamente connessi, di modo che il giudizio sull'uno non possa essere disgiunto dal giudizio sull'altro (o sugli altri), si può ricorrere all'esame « congiunto » dei progetti di legge: ciò significa che, ove la Commissione lo ritenga opportuno (e soprattutto per ragioni di convenienza o di risparmio di tempo, ovvero per consentire

(104) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 19 dicembre 1953, pag. 4974; seduta del 20 dicembre 1956, pag. 29895.

una visione globale dei problemi trattati), si potrà unificare la trattazione generale dei provvedimenti « connessi » per poi esaminarli analiticamente, nelle singole disposizioni normative, separatamente, l'uno dopo l'altro, l'uno indipendentemente dall'altro, fino a pervenire anche a conclusioni completamente e diametralmente opposte per ciascuno dei provvedimenti esaminati (proposta di approvazione per l'uno, di reiezione per l'altro, o viceversa) (105).

Norme e procedure particolari sono stabilite per l'esame del bilancio di previsione dello Stato da parte della Commissione bilancio e delle altre Commissioni, nell'ambito della rispettiva competenza (106).

La procedura dell'esame referente dei progetti di legge è applicabile, in linea di massima, a qualsiasi atto parlamentare sul quale la Commissione sia chiamata a riferire all'Assemblea (107). Così le petizioni (108), presentate a norma dell'art. 50 Cost. e dell'art. 108 Reg., sono trasmesse alle Commissioni competenti per materia, che dovrebbero riferire entro il termine di un mese. La Commissione può esaminare la petizione congiuntamente ad un progetto di legge in materia identica o analoga: potrà tener conto, nell'esame del provvedimento, delle istanze oggetto della petizione, con il conseguente assorbimento della petizione medesima dal punto di vista procedurale (109). Ma la Commissione può anche prendere in esame una petizione indipendentemente dalla connessione con un disegno di legge iscritto al proprio ordine del giorno: se la presentazione del disegno di legge richiesto nella petizione rientra nelle materie per le quali l'esercizio del diritto di iniziativa rappresenta un obbligo per il Governo, la Commissione può rinviare l'esa-

(105) La questione fu posta, in modo particolare, a seguito della presentazione contemporanea - avvenuta per la prima volta nel dopoguerra - dei disegni di legge concernenti il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 ed il rendiconto generale per il 1965. La questione se si dovesse procedere contemporaneamente e per abbinamento all'esame di due documenti (sulla base della considerazione che l'esame del preventivo fosse condizionato in larga parte anche dall'esame delle risultanze di gestione contenute nel rendiconto dell'esercizio scaduto) fu risolta negativamente per quanto concerne l'esame « abbinato », mentre la possibilità di un esame « congiunto » preventivo-consuntivo fu rimessa alla valutazione discrezionale della Commissione bilancio, investita dell'esame di merito dei due disegni di legge.

(106) Su questo punto v. oltre, capitolo IX.

(107) Così V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano 1953, pag. 41.

(108) Al diritto di petizione viene riconosciuto il carattere di stimolo alla duplice funzione legislativa ed ispettiva del Parlamento: R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 218, nota 1.

(109) Così R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 219.

me della petizione al momento in cui presumibilmente le sarà sottoposto il richiamato provvedimento legislativo governativo; in caso contrario (qualora la presentazione del disegno di legge rientri nelle funzioni discrezionali del Governo ovvero la petizione si limiti ad esporre « comuni necessità »), la Commissione ne riferisce alla Camera in modo autonomo. Può, infine, presentarsi la ipotesi di una petizione che chiede l'abrogazione di una legge esistente: si ritiene che la Commissione, nel riferire all'Assemblea, debba necessariamente proporre la reiezione della petizione medesima, trattandosi di materia per la quale la Costituzione ha previsto l'istituto del *referendum* abrogativo. Le conclusioni dell'esame delle petizioni da parte delle Commissioni non possono, comunque, in linea di massima, che prevedere: a) il passaggio all'ordine del giorno, che equivale alla reiezione della petizione; b) la presa in considerazione della petizione e la sua trasmissione al Ministro competente, perché predisponga gli opportuni accertamenti; c) la trasmissione della petizione agli archivi per essere presa in considerazione a tempo opportuno (110).

L'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti – che, a norma di legge, devono essere periodicamente presentati al Parlamento – è compiuto dalle Commissioni secondo la sfera di rispettiva competenza, e dovrebbe essere concluso entro un mese dall'avvenuta trasmissione da parte della Presidenza (art. 43 Reg.).

Un discorso a parte merita l'esame delle relazioni che la Corte dei conti – a' termini dell'art. 100 Cost. e della legge 21 marzo 1958, n. 259 – è tenuta a presentare al Parlamento sulla gestione finanziaria degli « enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ». Un interessante esperimento, ricco di spunti costruttivi, è stato introdotto da parte del Senato per avviare un tentativo di istituzionalizzare l'esame da parte del Parlamento del riscontro contabile effettuato dalla Corte, inquadrandolo nella più ampia sfera del controllo sulla gestione della finanza pubblica e, quindi, nella funzione ispettiva propria delle Camere. Il Senato ha adottato in via sperimentale una procedura « decentrata », analoga a quella regolamentarmente stabilita per l'esame del bilancio di previsione dello Stato: le relazioni della Corte sono cioè preliminarmente esaminate dalle singole Commissioni permanenti, secondo la rispettiva competenza per materia, al fine di predisporre, su ciascun documento, un « rapporto » da trasmettere alla Commissione finanze e tesoro; quest'ultima procede, quindi, ad un esame generale di tutta la materia, in connessione con il

(110) R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 220.

dibattito sul bilancio dello Stato, presentando una relazione conclusiva all'Assemblea (111).

Alla Camera, invece, all'inizio della IV legislatura si adottò una procedura opposta, intesa ad accentrare l'esame delle relazioni della Corte presso la Commissione bilancio, che al riguardo aveva anche proceduto alla istituzione di una apposita Sottocommissione (il cui erede diretto dovrebbe risultare ora il Comitato per il controllo finanziario). L'esperimento, tuttavia, non ebbe seguito. Anzi, nell'unica occasione in cui la Camera si occupò dell'esame di una relazione della Corte (quella sulla gestione dell'O.N.M.I.), si diede vita ad un tentativo di « concorso di competenza » tra la Commissione bilancio e la Commissione competente per materia (Sanità), in quanto l'esame fu compiuto dalle richiamate Commissioni in seduta congiunta (112). Ma l'idea fu poi completamente abbandonata, sicché non può non condividersi l'opinione di chi autorevolmente ha di recente prospettato la convenienza di una suddivisione, anche funzionale, di competenze tra i due rami del Parlamento, lasciando al Senato di « specializzarsi » nel controllo delle relazioni della Corte dei conti e concentrando nella Camera i dibattiti più specificamente e spiccatamente politici.

Dell'attività consultiva svolta dalle Commissioni investite dell'esame dei progetti di legge per la espressione di un parere alla Commissione competente in via primaria si tratterà più analiticamente nel successivo paragrafo. L'attività delle Commissioni in sede redigente, *ex art. 85 Reg.*, verrà, invece, considerata nel capitolo successivo, giacché, se non può parlarsi di poteri deliberanti, si deve pur riconoscere che alla Commissione spetta un potere referente, ma ad effetti rinforzati (113).

Restano da illustrare le funzioni svolte dalle Commissioni in sede politica. La notevole mole di lavoro loro affidato comporta l'esigenza

(111) Il dibattito in Assemblea si è poi concluso nel 1967 con l'approvazione di un ordine del giorno proposto dalla stessa Commissione finanze e tesoro, con il quale, dopo un invito rivolto al Governo per adottare idonee iniziative volte ad una migliore gestione della spesa pubblica, veniva riaffermato il principio « che le Commissioni permanenti possono concorrere direttamente al sindacato politico sulla gestione dei singoli enti », e si dava infine mandato alla Presidenza di investire della materia la Giunta del Reg. Cfr. *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, IV legislatura, Doc. 29-A e sedute del 14, 15, 16 e 17 novembre 1967.

(112) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni permanenti*, sedute delle Commissioni riunite V e XIV del 1º, 14 e 28 ottobre 1964. Il dibattito si concluse con il conferimento ai due relatori dell'incarico di predisporre una relazione scritta per l'Assemblea, sulla base delle risultanze emerse nel corso della discussione e con la riserva del Presidente delle Commissioni riunite di interpellare il Presidente della Camera circa la procedura per l'esame in Assemblea del documento presentato dalla Corte dei conti.

(113) Così L. ELIA, *op. cit.*, pag. 66.

che le Commissioni, al di là di ogni limitazione regolamentare, siano poste in grado di svolgere l'attività propriamente legislativa con la massima documentazione possibile (114); inoltre, le Commissioni stesse, per la loro particolare natura tecnica e per l'ambito delle rispettive competenze, si presentano talvolta come le sedi ideali per taluni dibattiti di carattere politico su determinati settori economico-sociali ovvero su particolari situazioni di politica interna ed internazionale. Che le Commissioni dispongano di sostanziali strumenti per l'esercizio di una attività di controllo tanto nella fase di indagine pre-legislativa quanto nella fase di esecuzione delle direttive impartite in sede politica e normativa, sembra ormai fuor di dubbio (115). Il combinato disposto dei commi 5° e 6° dell'art. 38 Reg. stabilisce, in proposito, che le Commissioni possono procurarsi, dai competenti Ministeri, informazioni notizie e documenti e che hanno, altresì, facoltà di chiedere l'intervento dei ministri per domandare loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica, in rapporto alla materia della loro singola competenza. Qualche dubbio resta però sulla possibilità per le Commissioni di ammettere alla loro presenza degli estranei (in particolare, funzionari dello Stato ovvero dirigenti di enti pubblici), talché si è parlato, da parte di qualche autore (116) di contatti non tanto tra la Commissione ed estranei qualificati quanto piuttosto tra questi ultimi e i membri della Commissione. È stato, comunque, ripetutamente ribadito, da parte della Presidenza della Camera, che, al momento di convocare, per attingere notizie e informazioni, funzionari dello Stato o dirigenti responsabili di enti pubblici, sia rispettato, nel modo più rigoroso, da un lato il principio della responsabilità del Governo e dei ministri di fronte al Parlamento, e dall'altro l'esigenza di procedere alle relative convocazioni con il consenso espresso, ed eventualmente per il tramite, del Ministro responsabile, al fine di evitare qualsiasi equivoco sulla volontà delle Camere di rispettare, in ogni loro manifestazione, le attribuzioni del Governo e dei ministri, regolate in modo preciso dalla Costituzione.

L'attività delle Commissioni in sede politica si concreta spesso in un dibattito (che può impegnare la Commissione stessa per una o più sedute) su un determinato problema politico, che muove generalmente da una relazione introdotta da un Ministro e determina, attraverso la espressione dei vari punti di vista manifestati dai rappresentanti dei sin-

(114) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari, ecc.*, pag. 47.

(115) Cfr. F. COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa, ecc.*, pag. 11.

(116) L. ELIA, *op. cit.*, pag. 80.

goli Gruppi nel corso della discussione, la possibilità di una chiarificazione dell'indirizzo politico del Governo (117).

In sede politica e dottrinale si tende ormai ad individuare questi « incontri » col termine anglo-sassone di *hearings* ed a suddividerli in: a) udienze legislative, quelle che hanno stretta attinenza con la funzione legislativa vera e propria esercitata dalle Commissioni e che tendono all'acquisizione di dati, informazioni, notizie, documentazioni in ordine a specifiche materie oggetto di iniziative legislative che già si trovano all'esame della Commissione medesima (ad esempio, l'incontro avvenuto in sede di Commissione bilancio con i Presidenti dell'I.R.I. e dell'E.N.I. alla vigilia di approvare per legge l'aumento dei rispettivi fondi di dotazione); b) indagini conoscitive, quelle dirette alla raccolta di dati informativi su materie che rientrano nella sfera di competenza della Commissione, ma senza alcun riferimento e senza alcuna attinenza con concrete iniziative legislative, e, se mai, per una eventuale successiva elaborazione di testi legislativi (ad esempio, l'indagine sullo stato della finanza locale in Italia).

4. - Nel corso dell'esame di un progetto di legge la Commissione svolge tutte le indagini che ritenga necessarie per l'istruttoria del progetto di legge medesimo ed acquisisce via via i pareri delle altre Commissioni, cui il provvedimento è stato trasmesso dal Presidente della Camera direttamente ovvero su esplicita richiesta della stessa Commissione competente in via primaria, ovvero ancora a seguito di richiesta della Commissione che dovrà esprimere il parere. L'attività delle Commissioni così dette in sede consultiva si concreta nella espressione di un parere alla Commissione di merito su un progetto di legge che, per taluni aspetti, investe l'ambito di competenza della Commissione richiesta del parere medesimo.

Come è stato ripetutamente posto in luce dal Presidente della Camera (118), il « parere » costituisce uno degli istituti più importanti e peculiari del sistema procedurale, poiché consente di risolvere *ab initio* il problema della assegnazione di iniziative legislative, che toccano la

(117) F. MOHRHOFF, *op. cit.*, pag. 656. V. i numerosi precedenti riportati da L. ELIA, *op. cit.*, pag. 76, in nota, cui debbono aggiungersi le recenti esperienze delle Commissioni Interni (Indagine sullo stato della finanza locale in Italia), Industria (Rapporti tra industria e ricerca scientifica), Bilancio (Aziende a partecipazione statale) e Lavori pubblici (Indagine sullo stato di attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167) della Camera dei deputati.

(118) Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative, ecc., cit.*; in particolare pagg. 71 e segg.

sfera di competenza dal Regolamento delimitata per ciascuna Commissione permanente e per le quali, pertanto, la individuazione della Commissione competente in via primaria non risulti facile e chiaramente univoca.

Il Regolamento stabilisce termini tassativi entro i quali i pareri debbono essere espressi: otto giorni (non computando le vacanze), ovvero tre nei casi in cui sia stata deliberata la procedura di urgenza, dalla data dell'avvenuta distribuzione degli stampati e conseguente assegnazione alle Commissioni. Le disposizioni regolamentari prevedono, tuttavia, la possibilità della richiesta di una conveniente proroga dei richiamati termini; ma le relative richieste debbono pervenire alla Commissione competente in via primaria prima che i termini medesimi risultino scaduti, perché tale scadenza fa ritenere che la Commissione investita del parere non abbia inteso avvalersi della facoltà concessale dal Regolamento, sicché un tardivo ripensamento non avrebbe alcun fondamento. La prassi, poi, in carenza di norme regolamentari al riguardo, è nel senso che la proroga del termine ordinario o ridotto si intende in ogni caso tacitamente accordata, rispettivamente per altri otto ovvero tre giorni, mentre ulteriori o più ampie proroghe potranno essere accordate di volta in volta soltanto a seguito di espressa autorizzazione e per casi assolutamente eccezionali da parte del Presidente della Camera. Se i termini decorrono senza che sia intervenuto il parere (ovvero una qualche decisione interlocutoria), la Commissione competente nel merito può liberamente procedere all'esame e all'approvazione del progetto di legge (119).

Limiti ed efficacia dei pareri assumono aspetti diversi, a seconda che i provvedimenti sui quali il parere dovrà essere manifestato sono assegnati alle Commissioni in via principale in sede referente ovvero in sede legislativa. La stessa attività consultiva può definirsi, nella prima ipotesi, ausiliaria in senso atecnico, in quanto i componenti della Commissione che determina il parere sono, altresì, membri della Assemblea, alla cui deliberazione sarà successivamente e definitivamente sottoposto il progetto di legge, mentre, nella seconda ipotesi (sede legislativa) si crea una situazione di dualità tra l'organo ausiliario e l'organo princi-

(119) Negli ultimi anni, tuttavia, si è consolidata una consuetudine secondo la quale, per i progetti di legge in materia finanziaria ovvero di rapporto di pubblico impiego, le Commissioni competenti in via primaria, soprattutto se in sede legislativa, non procedono all'esame di merito dei provvedimenti se non sia intervenuto il parere rispettivamente della Commissione bilancio e della Commissione affari costituzionali, anche se i termini risultino abbondantemente scaduti.

pale che contraddistingue, in modo peculiare, l'attività ausiliaria in senso proprio (120).

I pareri possono essere facoltativi ovvero obbligatori, quando cioè siano espressamente previsti da norme regolamentari (conseguenze finanziarie e rapporto di pubblico impiego). Ancora i pareri obbligatori in materia finanziaria e di pubblico impiego possono avere o meno una efficacia vincolante, a seconda che siano espressi su provvedimenti in sede referente ovvero in sede legislativa: in sede referente, infatti, l'eventuale disaccordo fra due Commissioni non ha altro effetto che l'obbligo di farne menzione nella relazione per l'Aula, ovvero, per i provvedimenti di maggiore rilevanza politica, di pubblicare il parere in allegato alla relazione medesima (121); in sede legislativa, invece, l'eventuale disaccordo, ove permanga dopo due esami alternati da parte delle Commissioni interessate, può provocare (art. 40, 8° comma, Reg.), a giudizio del Presidente, il deferimento a Commissioni riunite ovvero la rimessione all'Assemblea del provvedimento (122). Una prassi recente, confermata da numerose circolari presidenziali, considera, sotto taluni aspetti, vincolanti i pareri rispettivamente manifestati dalle Commissioni affari costituzionali (pubblico impiego) e bilancio (copertura finanziaria) anche su progetti giacenti in sede referente, in quanto l'accoglimento di una eventuale richiesta di trasferimento in sede legislativa, da parte della Presidenza della Camera, è subordinato alla avvenuta espressione di un parere favorevole da parte delle richiamate Commissioni, per le materie di rispettiva competenza.

Quanto alla forma ed alla motivazione del parere, l'esame « consultivo » da parte della Commissione potrà concludersi con la espressione di un parere favorevole, di un parere contrario, ovvero di un parere favorevole con osservazioni generiche ovvero ancora di un parere favorevole, ma subordinatamente all'accettazione di modifiche specificamente formulate. Il parere può assumere anche un carattere interlocutorio, ad esempio manifestazione di un consenso (ovvero di un dissenso)

(120) Così L. ELIA, *op. cit.*, pag. 25.

(121) La dottrina è concorde, infatti, sul principio che i pareri espressi su provvedimenti assegnati in sede referente, ancorché obbligatori, non rivestano carattere vincolante neppure per l'Assemblea.

(122) Tuttavia occorre chiarire che i pareri della Commissione bilancio sono vincolanti in sede legislativa soltanto per quanto attiene alle conseguenze finanziarie, mentre le eventuali osservazioni concernenti il merito della iniziativa legislativa oggetto del parere, quali che siano l'importanza intrinseca e l'autorevolezza dell'organo che le formula, non possono spiegare effetti su altro piano all'infuori di quello meramente politico, generale e specifico (Cfr. *Circolari e disposizioni interpretative*, ecc. pagg. 94-95). Analoghe argomentazioni sembra debbano valere anche per i pareri della Commissione affari costituzionali in materia di rapporto di pubblico impiego.

di massima sul provvedimento, salvo specificare meglio, in un secondo momento, l'orientamento definitivo della Commissione, a seguito dell'acquisizione di ulteriori dati e chiarimenti sulla materia oggetto dell'iniziativa legislativa; è dubbio se l'intervento di un parere interlocutorio sia sufficiente a riaprire i termini regolamentari per l'espressione del parere, posto che la Commissione, attraverso la decisione interlocutoria, ha già manifestato la propria volontà di adottare una qualche deliberazione in ordine al progetto di legge: sembra debba escludersi, tuttavia, la possibilità di considerare una nuova decorrenza di termini, tranne che non si tratti di pareri vincolanti, poiché il parere interlocutorio manifesta già di per sé qual è l'orientamento di massima della Commissione (se contrario dovrebbe escludere la possibilità di procedere).

Il problema della riapertura dei termini è stato anche posto in rapporto alla presentazione di emendamenti in materia finanziaria (e, per analogia, in materia di pubblico impiego). Il Regolamento opera una netta distinzione: *a*) nel caso di emendamenti finanziari su progetti di legge non precedentemente assegnati alla Commissione bilancio, i termini decorrono dal giorno della trasmissione degli emendamenti medesimi; *b*) nel caso di emendamenti finanziari su iniziative legislative, già assegnate per il parere alla Commissione bilancio, per evidenti intenti antiostruzionistici, è previsto che non abbiano a decorrere nuovi termini (anche se, di fatto, si ritiene di dover pur sempre consentire un congruo lasso di tempo alla Commissione per esaminare detti emendamenti e, quindi, manifestare il proprio parere).

Nel complesso della funzione legislativa, e della funzione « consultiva » in modo particolare, un posto di primo piano va assumendo l'attività svolta dalla Commissione bilancio in ordine alla espressione di pareri sulle conseguenze finanziarie implicate da ciascuna iniziativa legislativa (123).

Nell'esercizio di tale attività la Commissione (124) svolge una funzione prevalentemente tecnica, non disgiunta, tuttavia, da una certa va-

(123) L'art. 81, ultimo comma, Cost. dispone, al riguardo, che ogni (altra) legge che importi nuove o maggiori spese deve indicarne i mezzi per farvi fronte. Sono noti i problemi connessi con l'interpretazione di tale vincolo costituzionale, nè il legislatore in questi vent'anni è ancora riuscito ad individuare idonee e adeguate soluzioni.

(124) Alla Camera, a seguito dello sdoppiamento, avvenuto nel 1958, della vecchia Commissione finanze e tesoro in due Commissioni distinte, la Commissione finanze e tesoro e la Commissione bilancio, quest'ultima, alleggerita dal peso di una quotidiana e minuta produzione legislativa, ha potuto dedicarsi in modo particolare e penetrante all'esame dei pareri sulle « conseguenze finanziarie », diversamente da quanto si verifica al Senato ove la stessa funzione di parere è svolta dalla Commissione (finanze e tesoro) in via meno formale e all'infuori di ogni dibattito.

lutazione politica della scelta di spesa di volta in volta operata (vedi oltre). Per una migliore organizzazione dei propri lavori, la Commissione è stata ristrutturata, articolando le vecchie Sottocommissioni (125), aventi una sfera di rispettiva competenza limitata a taluni settori della pubblica amministrazione, in quattro Comitati e più precisamente (126):

a) un più ampio ed unico Comitato per l'espressione di pareri sulle conseguenze finanziarie. Tale Comitato esercita le attribuzioni proprie della Commissione in materia di riscontro dell'indicazione di copertura finanziaria per le singole iniziative legislative, salvo restando il diritto di ciascun membro della Commissione (ma non del Governo, secondo l'opinione prevalente) di richiedere il riesame dei pareri espressi dal Comitato in sede di Commissione plenaria, ovvero anche di richiedere che singoli provvedimenti (per la loro rilevante portata finanziaria o per il particolare meccanismo di reperimento dei mezzi di copertura) siano direttamente esaminati in sede plenaria, a' termini di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 30 Reg. Tale disposizione, infatti, sulla base della quale è stato anche possibile procedere alla vecchia e alla nuova articolazione della Commissione bilancio (127), prevede che le relazioni (e quindi le deliberazioni) di ciascuna Sottocommissione (o Comitato) - nelle quali eventualmente si suddivide la Commissione - sono ritenute approvate a meno che, entro due giorni dalla loro distribuzione a tutti i membri della Commissione, questi ultimi richiedano « che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria ». Tale nuova strutturazione ha consentito, da un lato, di decongestionare la Commissione dall'impegno sempre incalzante di esaminare parecchie decine di iniziative legislative per settimana e, dall'altro, di corrispondere con una maggiore tempestività alle richieste di pareri, sì da non ritardare il lavoro legislativo svolto dalle altre Commissioni;

b) un Comitato competente in materia di controllo finanziario, con funzioni istruttorie e cognitive in materia di rendiconti dell'Ammi-

(125) L'esperienza quasi decennale aveva dimostrato l'inadeguatezza del sistema delle sottocommissioni per due ordini di ragioni: anzitutto perché ciascuna delle 4 sottocommissioni era composta da un numero di commissari assai ristretto, rendendo per questo verso assai difficile, aleatorio e fittizio l'esercizio di un razionale e responsabile controllo sulle iniziative di spesa; in secondo luogo, perché la pluralità dei colleghi chiamati a pronunciarsi comportava una varietà di interpretazioni e di valutazioni spesse volte addirittura in contrasto tra di loro.

(126) L'idea della nuova articolazione della Commissione fu affacciata per la prima volta nel *memorandum* La Malfa (luglio 1965) sui problemi di competenza, di struttura e di organizzazione della Commissione bilancio.

(127) « Le Commissioni che abbiano competenza su diversi rami di amministrazione possono dividersi in Sottocommissioni relativamente a ciascuno di essi... ».

nistrazione dello Stato, di relazioni della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e di altri provvedimenti che più direttamente attengono alla gestione del bilancio (128);

c) un Comitato per la programmazione con il compito di raccogliere, selezionare ed organizzare dati e documenti tanto per quel che concerne le analisi, le proiezioni, le valutazioni e le indagini sulla base delle quali si vengono elaborando le scelte e gli obiettivi del programma, quanto per quel che riguarda l'evoluzione dello sviluppo socio-economico e la sua coerenza (o divergenza) con le previsioni e le linee direttive contenute nel programma medesimo;

d) un Comitato per le partecipazioni statali con funzioni cognitive e di controllo dei singoli settori, di singole situazioni di gruppo o di azienda, al fine di riportare quanto più e quanto più consapevolmente in Parlamento le decisioni e le scelte maggiormente rilevanti e qualificanti nel settore dell'intervento pubblico in economia.

Una volta delineata la nuova struttura organizzativa della Commissione bilancio, sembra opportuno soffermarsi brevemente sui limiti della sua competenza in materia di pareri finanziari (129), avvertendo che

(128) Il Comitato ha proceduto (IV legisl.) alla istruttoria per la Commissione plenaria non solo di una serie di rendiconti relativi ad esercizi finanziari pregressi (dal 1959-60 al secondo semestre 1964), ma anche di numerose convalidazioni di decreti presidenziali di prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, nonché di provvedimenti a sanatoria di impegni di spesa, assunti in precedenti esercizi finanziari, in eccedenza agli stanziamenti iscritti sui competenti capitoli di bilancio. È stata anche prospettata l'ipotesi di affidare al Comitato - analogamente a quanto avviene per il Comitato pareri - l'incarico di valutare e definire direttamente i provvedimenti sottoposti e, quindi, di predisporre relazioni da inoltrare all'Assemblea, salvo eventuale, espresso appello in Commissione plenaria, ai sensi del richiamato secondo comma dell'art. 30 Reg.

(129) Una sorta di casistica delle motivazioni che accompagnano le deliberazioni della Commissione bilancio è stata prospettata da F. MOHRHOFF, *La funzione consultiva nel diritto pubblico*, Roma 1962, pag. 90 e segg. A) I pareri favorevoli non sono per lo più motivati. Soltanto per talune iniziative legislative, per le quali potrebbero essere adombrate conseguenze finanziarie, il parere favorevole è accompagnato da una più o meno breve motivazione che esclude l'esistenza di oneri diretti o indiretti a carico del bilancio dello Stato ovvero fa riferimento alla trascurabile entità della maggiore spesa implicata fronteggiabile con i normali stanziamenti di bilancio. Talvolta il parere favorevole è accompagnato da più o meno ampie osservazioni che riflettono le perplessità sorte nel corso dell'esame: sono osservazioni relative al merito del progetto di legge esaminato (ed allora assumono la veste di raccomandazioni o suggerimenti), ovvero all'entità della spesa oggetto del provvedimento (ritenuta esigua o eccessiva, con conseguenti proposte di aumento o di contenimento), ovvero ancora al meccanismo di reperimento dei fondi (copertura finanziaria di una spesa corrente assicurata mediante ricorso all'indebitamento; storni di somme che per la loro destinazione economica appartengono alla categoria dell'acquisto di beni e servizi in favore di voci di spesa per il personale con conseguente ampliamento della parte rigida del bilancio e peggioramento nella qualificazione della spesa pubblica; riduzioni di capitoli di bilancio non ancora approvati dal Parlamento; ricorso ad entrate provenienti da gestioni fuori bilan-

l'espressione usata dal Regolamento « parere sulle conseguenze finanziarie » ha fatto sorgere una serie di quesiti e di interrogativi circa l'esatta portata e l'ambito nel quale deve essere contenuto l'esame e la successiva deliberazione da parte della Commissione. Si è, così, evidenziata l'esigenza di sottrarre ad oscillazioni ed incertezze l'ambito di competenza della Commissione e conseguentemente si è tentato di definire orientamenti e criteri cui ispirare le valutazioni e i pareri che la Commissione è chiamata ad esprimere. Quest'ultima ha in più occasioni ribadito il principio secondo cui, nell'esercizio della propria competenza in materia di pareri sulle conseguenze finanziarie, la Commissione non può limitare e restringere la propria funzione ad un mero riscontro di copertura, ma deve, invece, estendere il proprio esame ad un apprezzamento e ad una valutazione della scelta di spesa implicata da ciascuna iniziativa legislativa considerata ed anche - dopo l'avvenuta approvazione per legge del piano - della sua coerenza con le linee direttive e con gli obiettivi contenuti nel programma quinquennale di sviluppo economico, sempre restando, comunque, entro i limiti della propria competenza e quindi al di qua delle considerazioni di merito, cioè dei conte-

cio). B) I pareri favorevoli possono essere subordinati a certe condizioni, quali ad esempio il preventivo perfezionamento dei provvedimenti di entrata, a carico dei quali risulta assicurata la copertura dell'onere implicato dal progetto di legge in esame, al fine di assicurare preventivamente l'introito delle attese maggiori entrate prima di dar corso ai provvedimenti di spesa che da tali entrate devono risultare finanziati; altre volte il parere è condizionato ad un conveniente ed adeguato aggiornamento della indicazione di copertura, poiché - tranne il caso degli stanziamenti del fondo globale, utilizzabili anche nell'esercizio finanziario successivo a quello di iscrizione in bilancio - il riferimento a capitoli di bilancio di esercizi scaduti non risulta più valido, giacché la legge di contabilità generale dello Stato dispone che siano portate in economia le somme non tempestivamente impegnate al termine dell'anno finanziario. C) I pareri contrari, invece, risultano sempre più o meno succintamente motivati. L'orientamento negativo della Commissione deriva per lo più dalla constatazione di carenza assoluta di copertura finanziaria ovvero della esistenza di una indicazione di copertura ritenuta peraltro non adeguata, come, ad esempio, il riferimento generico ai normali stanziamenti di bilancio, senza contestualmente individuare la fonte di eventuali integrazioni ovvero la possibilità di riduzioni di altre spese a compenso; il richiamo di specifici capitoli di bilancio, senza che risulti dimostrata la possibilità dei relativi stanziamenti di sopportare la nuova spesa non conteggiata al momento della predisposizione delle previsioni di bilancio; il riferimento al fondo globale, senza che su detto fondo risulti disposto alcun accantonamento al riguardo; il richiamo di maggiori entrate da provvedimenti fiscali, già interamente utilizzate per il finanziamento di altre leggi di spesa, ecc. D) Talvolta la Commissione emette pareri interlocutori: ad esempio, esprime consenso con un progetto di legge in esame e manifesta taluni criteri di massima per quanto attiene le conseguenze finanziarie, ma rinvia la definizione del parere, invitando al tempo stesso la Commissione di merito a procedere ad un esame preliminare del provvedimento sulla base delle osservazioni manifestate e ad elaborare un nuovo testo, sul quale più opportunamente interverrà, in un secondo momento, il parere definitivo della Commissione bilancio.

nuti e delle articolazioni normative proposte e senza pregiudizio, pertanto, dell'esame della Commissione competente in via primaria (130).

A seguito della nota sentenza n. 1/1966 della Corte costituzionale, è sorto il problema di come ottemperare all'obbligo della copertura richiesto per le spese a carico di esercizi futuri (131), obbligo che deve necessariamente essere riferito sia alle nuove spese correnti, sia alle spese pluriennali di investimento; per quanto riguarda la legislazione di spesa pluriennale, sembra potersi condividere la soluzione – prospettata dalla stessa Corte nella richiamata sentenza (132) – di raccordare il riscontro « non rigoroso » di copertura con gli obiettivi, le scelte, le previsioni, l'equilibrio economico-finanziario, quale risulta dal programma quinquennale. Più concretamente, potrebbe essere considerata soddisfacente l'ipotesi di una legge pluriennale di spesa ad andamento non crescente, con copertura assicurata per il primo esercizio sul fondo globale ovvero con nuove entrate da fiscalità contestualmente e contemporaneamente disposte, sempre che si tratti di entrate ricorrenti almeno tanto quanto le spese. Sembra, invece, non potersi condividere la prassi finora seguita in numerosissime occasioni di esprimere un orientamento favorevole su iniziative legislative pluriennali di spesa ad oneri crescenti e con copertura limitata ad una prima, minore *tranche* (133).

Altre questioni si agitano sulla portata delle « conseguenze finanziarie ». La Commissione ha reiteratamente sostenuto che la valutazione delle conseguenze finanziarie implicate da un progetto di legge e del rap-

(130) Cfr. G. M., *La Commissione Bilancio può anche valutare*, in « la Discussione », 1967, n. 29, pag. 10.

(131) Cfr. per i precedenti, M. STRAMACCI, *Contributo alla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in « Rassegna parlamentare » 1959, pag. 183 e segg.

(132) La sentenza della Corte precisa: « L'obbligo [della copertura] va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese, che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio... tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato. È altresì evidente che una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri... Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con le spese che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo... ».

(133) Un apposito Comitato interparlamentare (Paratore-Medici) è stato incaricato di apprezzare e definire le conseguenze implicate dalla sentenza n. 1/1966 della Corte costituzionale: nella seduta dell'8 marzo 1968 è stato comunicato il rapporto conclusivo. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta dell'8 marzo 1968, pag. 45097 e segg.

porto tra oneri e copertura relativa deve necessariamente estendersi a considerare anche gli effetti indiretti del provvedimento sul piano economico e nel quadro dell'equilibrio generale del programma: può ben affidarsi, quindi, la compensazione di minori entrate (o maggiori spese) ad un meccanismo che non risulta direttamente entro la sfera del bilancio dello Stato, ma soggetto alle ripercussioni indotte sul sistema economico operate dal provvedimento considerato; così può ben ritenersi la legittimità di una esenzione fiscale, ovvero della moderazione di un'aliquota tributaria capace di incentivare la produzione in un determinato settore economico ovvero di allargare la base imponibile al punto da non provocare alcuna contrazione del gettito per l'erario o addirittura da consentire un aumento delle entrate tributarie. Per altro verso, le leggi di spesa fronteggiate con mutui a carico del bilancio dello Stato e il cui ammortamento ricade su esercizi futuri dovrebbero, quanto meno, programmare tale ammortamento ed indicare una sia pur non rigorosa copertura finanziaria. Non insorgerebbero, invece, problemi di copertura nei confronti di un'iniziativa legislativa che disponga o autorizzi la garanzia dello Stato ai fini di determinate operazioni finanziarie, nemmeno per quella eventuale quota di assicurazione del rischio cui lo Stato si espone. L'indicazione di copertura dovrebbe, poi, essere estesa anche a fronte delle maggiori spese implicate a carico di enti o gestioni pubbliche, a questi assicurando, con lo stesso meccanismo legislativo, compensi e ristorni che salvaguardino l'equilibrio di quelle gestioni.

Assai contrastata, infine, risulta la questione relativa all'utilizzo delle somme accantonate sul fondo globale. Da parte del Governo e della maggioranza è stata sempre sostenuta la tesi che gli elenchi annessi al bilancio di previsione (che specificano i provvedimenti legislativi in corso, e quindi le singole destinazioni di spesa) non rappresentano un vincolo legislativamente prefissato — tanto è vero che gli elenchi medesimi non sono sottoposti a votazione — ma si presentano come scelte relative ad un programma legislativo di spesa da parte della maggioranza parlamentare e possono, quindi, da quest'ultima sempre esser modificati nelle loro determinazioni; accedendo a tale tesi, il parere, espresso dalla Commissione bilancio su ciascuna iniziativa legislativa che al fondo globale faccia riferimento per la copertura, acquisterebbe la natura non di un semplice riscontro dell'avvenuta e tempestiva iscrizione della corrispondente voce di spesa nei richiamati elenchi, ma di una vera e propria « scelta » di spesa, che può avvenire o meno in coerenza con l'iniziale proposito indicato in quegli elenchi. Del resto, la necessità dell'indicazione di copertura per ogni legge di spesa discende direttamente

dal disposto dell'articolo 81 della Costituzione, sicché ogni provvedimento che importi nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato deve indicare « esplicitamente » i mezzi finanziari per fronteggiare la spesa implicata: questo è il presupposto giuridico necessario per collegare tale nuova spesa con la copertura accantonata sul fondo globale e senza il quale mancherebbe titolo per operare la riduzione del fondo medesimo e l'istituzione del nuovo capitolo di spesa. A conferma di ciò, basti ricordare – come si è detto – che l'elenco che specifica le destinazioni disposte sul fondo globale non costituisce parte integrante del testo legislativo ed è, quindi, incapace di porre vincoli e raccordi tra spesa e copertura, richiesti dalla norma costituzionale.

Carattere vincolante rivestono anche, come si è detto, i pareri resi dalla Commissione affari costituzionali in materia di rapporto di pubblico impiego. L'attività in sede di pareri della I Commissione, tuttavia, non è paragonabile, per mole di lavoro, a quella svolta dalla Commissione bilancio in materia di pareri finanziari, poiché nel caso della Commissione affari costituzionali la funzione consultiva viene, nella maggior parte dei casi, ad essere assorbita dalla competenza primaria della Commissione stessa, cui vengono assegnate tutte le iniziative legislative che, comunque, interessino la disciplina giuridica dei pubblici dipendenti; ciò è confermato dal fatto che, quando la Commissione è investita dell'esame di un progetto di legge per la espressione del parere, quest'ultimo è reso in sede plenaria dalla Commissione medesima, che non ha ritenuto di delegare tale facoltà ad apposita sottocommissione o comitato (così come, invece, è stato operato, oltre che dalla Commissione bilancio, anche dalla Commissione giustizia). Mentre il carattere vincolante dei pareri finanziari discende direttamente dal disposto costituzionale, quello per i pareri in materia di pubblico impiego deriva dalla necessità, avvertita dalla Camera, all'inizio della III legislatura, di inquadrare i singoli problemi relativi all'assetto dei pubblici dipendenti in una visione globale ed organica di tutta l'organizzazione dello Stato, e della pubblica amministrazione in particolare (134). Sicché un parere finanziario disatteso dalla Commissione primaria in sede legislativa ovvero anche dall'Assemblea può avere come conseguenza (oltre l'eventuale rinvio presidenziale alle Camere del provvedimento prima della sua promulgazione) l'impugnazione della legge dinanzi alla Corte costituzionale per violazione del

(134) Il parere vincolante in materia di pubblico impiego era stato concepito originariamente come un mezzo, uno sbarramento, una diga per impedire la proliferazione indiscriminata di provvedimenti legislativi in un settore così delicato, quale quello degli impiegati statali, nel quale le sollecitazioni, da parte delle categorie interessate, si avvertono con intensità e frequenza assai maggiori che in qualsiasi altro.

vincolo posto dall'art. 81 Cost.; qualora, invece, risulti disatteso un parere in materia di rapporto di pubblico impiego, nessuna impugnativa sarebbe possibile, in base al noto principio della insindacabilità degli *interna corporis*.

Il dibattito su un determinato provvedimento sul quale la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere deve risultare rapido e contenuto, dati i rigorosi e ristretti limiti di tempo entro i quali la Commissione deve concludere i propri lavori. L'esame è introdotto da una breve esposizione del Relatore, cui seguono gli interventi dei membri della Commissione – generalmente un rappresentante per ogni gruppo politico presente –; replica quindi lo stesso Relatore ed il rappresentante del Governo (la cui presenza, per altro, così come nelle Commissioni in sede referente, non è obbligatoria, anche se un'elementare norma di correttezza e di opportunità consiglia di non adottare decisioni senza conoscere, al riguardo, l'atteggiamento dell'Esecutivo). Il Presidente, quindi, pone in votazione le conclusioni del Relatore, nonché gli eventuali emendamenti a dette conclusioni, secondo il criterio generale della priorità per la votazione degli emendamenti più lontani dalle conclusioni stesse. La Commissione, all'atto della deliberazione del parere, può anche conferire mandato al Relatore di illustrare oralmente il parere medesimo in sede di Commissione competente in via primaria, soprattutto quando si tratti di riferire e meglio chiarire i diversi punti di vista emersi nel corso del dibattito presso la Commissione in sede consultiva.

Nella maggior parte dei casi il parere viene redatto per iscritto e successivamente trasmesso alla Commissione di merito. Per i pareri finanziari una norma regolamentare – peraltro desueta – precisa che, soltanto nel caso di « parere di pura forma e di scarso rilievo », questo potrà essere inoltrato per iscritto; altrimenti il Presidente della Commissione bilancio prenderà gli opportuni accordi con il Presidente della Commissione competente in via primaria per intervenire, o farsi rappresentare dall'estensore del parere, in seno a questa per illustrare i motivi del parere medesimo (135). Anche se nessuna norma esiste, al riguardo, nel Regolamento, si deve ritenere possibile la presentazione e

(135) Assai spesso, per accelerare i lavori delle Commissioni, si ricorre all'espedito della comunicazione verbale, quando si tratti di un parere favorevole sulle conseguenze finanziarie, liberatorio cioè nei confronti del vincolo a cui è soggetta la Commissione in via principale; né può ritenersi condannabile siffatta consuetudine, anche se, così operando, rimane disattesa la norma che prescrive, per i pareri finanziari, la forma scritta e la motivazione.

trasmissione di pareri di minoranza, in contestazione con le conclusioni accolte dalla maggioranza della Commissione.

Disposizioni particolari regolano l'elaborazione di pareri sugli stati di previsione dei singoli ministeri, da parte delle Commissioni permanenti per la specifica sfera di propria competenza, da trasmettere alla Commissione bilancio (136).

5. - L'esame preliminare di un progetto di legge culmina nella relazione che la Commissione elabora per l'Assemblea: in genere, la relazione non è sottoposta alla preventiva deliberazione della Commissione, in quanto, nella maggior parte dei casi, il relatore riceve un mandato fiduciario di elaborare il rapporto per l'Aula, tenendo conto del dibattito svoltosi in Commissione, dei vari punti di vista emersi, nonché del testo deliberato dalla Commissione e degli eventuali motivi che hanno suggerito le modifiche rispetto al testo originariamente proposto alla Camera.

Il Regolamento prevede, altresì, che nella relazione sia fatta eventualmente menzione dei motivi per i quali la Commissione non abbia ritenuto di doversi attenere al parere espresso dalla Commissione bilancio (art. 31), nonché degli emendamenti o articoli aggiuntivi trasmessi da deputati non facenti parte della Commissione (art. 39); la relazione può anche riportare, in allegato, pareri espressi da altre Commissioni, qualora queste ultime esplicitamente lo richiedano. La relazione, insomma, dovrebbe sintetizzare, analizzandolo, il lavoro compiuto dalla Commissione e prospettare alla Camera le soluzioni che la Commissione ritiene più opportune e adeguate sulla materia oggetto del provvedimento. Le conclusioni della Commissione possono, per altro, portare anche alla proposta di reiezione del provvedimento esaminato, qualora la Commissione stessa ritenga che questo non debba avere seguito (137). Talora le voci discordi sollevatesi in seno alla Commissione si concretizzano in due relazioni, una di maggioranza e l'altra (o le altre) di minoranza, che possono essere entrambe prese in considerazione dall'Assemblea (ma, allora, la relazione di minoranza e le proposte in essa contenute vengono considerate come emendamenti alla relazione e alle proposte della maggioranza della Commissione). Generalmente la

(136) V. oltre, capitolo IX.

(137) Cfr. un caso nel quale, con relazione di maggioranza, la Commissione propose alla Camera di approvare una sospensiva, riferito da L. ELIA, *op. cit.*, pag. 31 in nota. Secondo F. MOHRHOFF, *Commissione parlamentare*, cit., pag. 653, la relazione avrebbe il carattere di un parere obbligatorio, ma non vincolante per l'Assemblea.

relazione di minoranza (138) viene redatta, quando il progetto di legge suscita gravi opposizioni di principio da parte della minoranza medesima (139), cioè quando il contrasto tra maggioranza e opposizione è segnatamente marcato e porta a conclusioni radicalmente opposte (140).

I relatori sia di maggioranza sia di minoranza possono essere più d'uno, soprattutto quando il progetto di legge tocca materie rientranti nella sfera di competenza di più dicasteri, ovvero anche per ragioni politiche, quando, ad esempio, i relatori di maggioranza debbono rappresentare i vari gruppi parlamentari della coalizione governativa. Il Regolamento, poi, prevede che il relatore possa essere designato al di fuori dei membri della Commissione nella persona del deputato proponente della iniziativa legislativa, sulla quale si è svolto l'esame della Commissione (art. 39).

Le relazioni sono, di norma, scritte (141): solo in casi eccezionali e per motivi di urgenza (ad esempio, la scadenza del termine costituzionalmente stabilito per la conversione in legge di un decreto-legge) la Camera può autorizzare la Commissione a riferire oralmente (nel qual caso il dibattito in Aula si apre con la illustrazione orale del relatore).

Allegata alla relazione, la Commissione rimette, altresì, all'Assemblea, a fronte del testo originario dell'iniziativa legislativa, la nuova formulazione dell'iniziativa medesima quale risulta adottata dalla Commissione, nel caso in cui da quest'ultima siano stati introdotti emendamenti: e il testo della Commissione costituirà il « testo base » per la discussione in Assemblea, talché le proposte di ripristino del testo iniziale sono considerate alla stregua di veri e propri emendamenti (142). Qualora, invece, l'articolato del provvedimento non risulti modificato, la relazione riprodurrà semplicemente il testo originario; il che avviene an-

(138) Va rilevato che il Reg. Camera non parla di relazioni di minoranza se non a proposito dell'esame preliminare del bilancio di previsione dello Stato (art. 32): ciò nonostante, la redazione e la presentazione di relazioni di minoranza fu sempre ammessa, anche su provvedimenti diversi dal bilancio (Cfr. U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 231); come pure ammessa fu la proposizione alla Camera di un controprogetto contrapposto a quello della Commissione (Cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 243).

(139) R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 133.

(140) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, ecc., pag. 69.

(141) L. ELIA, *op. cit.*, pagg. 32-33, rileva come, sebbene la relazione non sia prevista dall'art. 72 della Costituzione (che si limita a prescrivere l'esame preliminare della Commissione), la relazione medesima è l'unico strumento attraverso il quale la Commissione può informare l'Assemblea dell'esame compiuto e delle proposte, al riguardo, formulate.

(142) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, ecc., pag. 69.

che nel caso in cui la Commissione abbia deliberato di proporre alla Camera la reiezione del progetto di legge. Nel caso in cui la Commissione abbia esaminato più progetti di legge « abbinati », questi ultimi dovranno tutti essere allegati alla relazione, e, a fronte degli originari progetti, risulterà stampato il testo adottato dalla Commissione; se, invece, come spesso accade, la Commissione avrà deliberato preliminarmente la scelta di un testo base, sul quale ha successivamente svolto il proprio esame, il « testo base », riprodotto nella formulazione originaria, avrà a fronte il testo della Commissione e, quindi, saranno stampati gli altri progetti di legge che la Commissione ha contestualmente esaminato. Può verificarsi anche il caso che la Commissione presenti un'unica relazione su due o più provvedimenti: ciò accade quando la Commissione esamina « congiuntamente » progetti di legge vertenti su materia analoga (ad esempio due provvedimenti di variazioni al bilancio ovvero più disegni di legge di convalidazione di altrettanti decreti presidenziali di prelevamento di somme dal fondo di riserva per le spese impreviste); in tale ipotesi, le conclusioni della Commissione possono benissimo essere condensate in un unico documento, al quale saranno allegati, uno dopo l'altro, i provvedimenti esaminati congiuntamente ed a fronte il testo rispettivamente proposto dalla Commissione.

L'esame preliminare di una iniziativa legislativa da parte della Commissione in sede referente, che si è descritto nei paragrafi che precedono, non si esaurisce, tuttavia, con lo stadio preparatorio della discussione della iniziativa legislativa medesima che avrà poi luogo davanti all'Assemblea, poiché - oltre all'eventuale successivo esame degli emendamenti presentati in Aula, nonché al coordinamento del testo approvato, di cui diremo appresso - tale stadio può avere motivo di essere ripreso dalla Commissione nei seguenti casi: *a)* quando il progetto di legge torni alla Camera per essere stato modificato dal Senato; in questa ipotesi, l'esame, di norma, dovrà essere limitato alle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, poiché nuovi emendamenti potranno essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato (Reg., art. 67); *b)* quando si tratti di un progetto di legge costituzionale, che, a norma dell'art. 138 Cost., deve essere sottoposto a due deliberazioni da parte di ciascuna Camera: in sede di seconda deliberazione, la Commissione riesamina il progetto soltanto nel suo complesso (Reg., art. 107-ter); *c)* quando un nuovo esame del progetto di legge sia richiesto dal Presidente della Repubblica, a norma dell'art. 74 Cost.: nella prassi, poi, si è convenuto di deferire

il nuovo esame stesso all'Assemblea, anche se la prima approvazione sia avvenuta in sede di Commissione legislativa (143).

Le relazioni devono essere presentate entro due mesi, non computando in questo termine le vacanze (144), ovvero entro un mese per i progetti per i quali la Camera, con apposita deliberazione, abbia accordato l'urgenza (Reg., art. 35). La procedura d'urgenza deve essere richiesta al momento dell'annuncio o della presa in considerazione o del deferimento a Commissione (145) e può essere adottata anche per i progetti di legge di cui all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. (146). La Camera può anche fissare, su richiesta del Governo o di qualsiasi deputato (richiesta che può essere avanzata in qualsiasi momento), un termine inferiore a quello (normale ovvero abbreviato per l'urgenza) previsto dall'art. 35 (Reg., art. 65, secondo comma); inoltre, anche quando non vi sia stata deliberazione di procedura urgente, il Presidente della Camera può assegnare alla Commissione, per la presentazione della relazione all'Assemblea, un termine, che potrà essere prorogato dalla Camera soltanto in seguito a richiesta di un decimo dei membri della Commissione (Reg., art. 65, 3° comma). I progetti di legge sui quali le Commissioni non abbiano predisposto la relazione per l'Assemblea entro il termine regolamentare o di urgenza ovvero entro il termine appositamente fissato dal Presidente o prorogato dalla Camera, sono senz'altro iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea e discussi sul testo del proponente, tranne che la Camera, ancora su richiesta della competente Commissione, non proroghi il termine ordinario o quello precedentemente fissato

(143) Cfr. R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 129; il Reg. della Camera, tuttavia, non contiene alcuna norma, al riguardo. Non sembra, invece, possa sostenersi la possibilità di un rinvio di progetti di legge in Commissione, deliberato da parte dell'Assemblea per un ulteriore esame istruttorio del progetto di legge medesimo, giacché questo, una volta posto all'ordine del giorno dell'Assemblea, non può essere rinviato alla Commissione se non nella ipotesi prevista dall'art. 85 Reg. (sede redigente); il rinvio, poi, è assolutamente da escludere qualora si tratti di provvedimenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 65 Reg., e cioè senza relazione della Commissione per la scadenza del termine prescritto. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 17 dicembre 1959, pagg. 12341 e segg. In senso contrario, invece, cfr. il rinvio di un provvedimento in Commissione per un più approfondito esame e per la eventuale adozione di talune modifiche, deliberato dall'Assemblea del Senato in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, seduta del 9 settembre 1964, pag. 9251 e segg.

(144) Fa eccezione la relazione generale sul bilancio di previsione dello Stato, per la cui presentazione è fissato il termine più ristretto di 40 giorni dall'avvenuta assegnazione, termine che si computa comprendendo in esso anche le vacanze (art. 32).

(145) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 27 giugno 1957, pag. 32728.

(146) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 28 luglio 1962, pag. 31922 e segg. Nella specie trattavasi di un disegno di legge di delegazione legislativa.

(Reg., art. 65, quarto comma). È stato per altro osservato (147) che l'applicazione delle richiamate disposizioni regolamentari (che potrebbero, *in limine*, provocare un eccessivo appesantimento dell'ordine del giorno dell'Assemblea) è assolutamente sporadica e marginale, e limitata ai provvedimenti di maggior rilievo politico.

Le relazioni sono stampate e distribuite almeno ventiquattr'ore prima dell'inizio della seduta nella quale la discussione del relativo progetto di legge viene iscritta all'ordine del giorno della Camera, tranne che, per urgenza, la Camera stessa deliberi diversamente, cioè autorizzi la relazione orale (Reg., art. 36). Una disposizione, peraltro desueta, consente alla Commissione - nell'ipotesi di un disegno di legge approvato integralmente all'unanimità tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione adottata dalla relazione ministeriale - di proporre alla Camera di discutere sul testo del Governo, senza redazione di alcuna relazione parlamentare (Reg., art. 38, ottavo comma).

Come si è avuto occasione di rilevare in precedenza, l'attività referente della Commissione non si esaurisce con la predisposizione della relazione per l'Assemblea, giacché la Commissione stessa, attraverso il Comitato dei nove - la cui designazione dovrà essere operata in modo da garantire la partecipazione delle minoranze - presenza al dibattito ed è di volta in volta chiamata ad esprimere, per il tramite del relatore o del suo presidente, il proprio orientamento sui singoli emendamenti presentati in Aula (148) e non è escluso che, per l'esame degli emendamenti medesimi, sia chiamata a deliberare la stessa Commissione plenaria, che potrebbe anche, in tale ipotesi, addivenire addirittura all'elaborazione di un nuovo testo da sottoporre all'Assemblea (149). La Commissione può ancora presentare nuovi emendamenti, in relazione ad eventuali modifiche introdotte dall'Assemblea ovvero per la riconsiderazione di taluni problemi non dibattuti o non sufficientemente consi-

(147) L. ELIA, *op. cit.*, pag. 24 in nota.

(148) Il Reg. (art. 86) prevede, altresì, che sugli emendamenti che implicano conseguenze finanziarie sia chiamata a pronunciarsi la Commissione bilancio: non è chi non veda, peraltro, la difficoltà in cui la Commissione viene, di volta in volta, a trovarsi, quando come spesso accade, è chiamata ad esaminare ponderosi fascicoli di emendamenti, le cui conseguenze finanziarie per lo più non risultano esplicitate, ma solo individuabili e quantificabili attraverso una laboriosa e complessa istruttoria, che non può essere improvvisata; si pone, evidentemente, un problema di un migliore e più adeguato raccordo tra lavori dell'Assemblea e lavori della Commissione, la quale ben potrebbe avvalersi della facoltà prevista dal quinto comma dell'art. 86, richiedendo di rinviare all'indomani l'esame degli emendamenti da parte dell'Assemblea, ma in tal caso dovrebbe certamente assumersi tutta la responsabilità politica dell'eventuale ritardo dell'*iter* del provvedimento.

(149) Cfr. il precedente riportato da L. ELIA, *op. cit.*, pag. 33 in nota.

derati nel corso dell'esame referente. Non sembra, invece, che la Commissione possa presentare ordini del giorno (150).

La Commissione, infine, collabora con l'Assemblea e, in particolare, con la Presidenza nella fase del definitivo coordinamento del testo approvato per le opportune proposte circa le modificazioni del progetto, che siano richieste dalla necessità della conciliazione o coordinazione dei diversi emendamenti approvati o della correzione di difetti o improprietà di forma (151). Prima che il progetto di legge sia sottoposto alla votazione finale la Commissione può, infatti, segnalare alla Camera le necessarie correzioni di forma, nonché quegli emendamenti già approvati che risultassero inconciliabili con la legge o con alcune delle sue disposizioni e suggerire le opportune modificazioni (Reg., art. 91).

* * *

A conclusione della illustrazione del lavoro istruttorio compiuto dalle Commissioni in sede referente, sembra opportuno far cenno ai giudizi manifestati sulla funzionalità della procedura descritta. Una opinione diffusasi soprattutto sul finire della II legislatura – quando assai limitata era l'attività delle Commissioni in sede legislativa per una sorta di diffidenza nei confronti del nuovo istituto e, per contro, assai estesa quella dell'Aula e, quindi, delle Commissioni referenti – lamentava che l'attività delle Commissioni in sede referente rappresentasse un elemento eccessivamente ritardatore del procedimento legislativo, non solo e non tanto in sé, quanto in rapporto alla discussione che segue in Assemblea (152), rilevando l'inconveniente di inutili duplicazioni e ripetizioni di dibattiti in Commissione e in Aula, la riproposizione in Assemblea di questioni già considerate ed esaminate in sede di Commissione ed infine la inevitabile e non rara ripresentazione in Aula di emendamenti già respinti in Commissione. Per altro, non sono mancate voci di consenso sulla praticità dell'istituto, quale unico, idoneo strumento di preparazione dei testi legislativi, che adempia allo scopo, per mezzo di una procedura nella quale prevalga il principio di una libera discussione, corretta da po-

(150) *Contra*, L. ELIA, *op. cit.*, pag. 33. Nella IV legisl., il Presidente della Camera ebbe a suggerire che gli ordini del giorno fossero presentati dai singoli deputati, anziché dai relatori a nome della Commissione, la quale avrebbe potuto, comunque, sottolineare la propria adesione al loro contenuto, precisando che si trattava di ordini del giorno concordati (Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 21 dicembre 1966, pag. 29570).

(151) Così D. DONATI, *op. cit.*, pag. 35.

(152) L. ELIA, *op. cit.*, pag. 34.

che norme regolamentari e vincolata unicamente dalla rapidità della discussione stessa e dalla obbligatorietà della relazione (153).

Un giudizio conclusivo, tuttavia, non può non richiamare all'esigenza di individuare strumenti e procedure (154) che consentano di condurre quanto più speditamente possibile il lavoro legislativo, attraverso una conveniente limitazione della discussione in sede di Commissione referente, dal momento che compito peculiare della Commissione medesima è quello di riferire all'Assemblea, in seno alla quale i provvedimenti saranno esaminati a fondo (155).

[GIANLUIGI MAROZZA]

(153) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari, ecc.*, pagg. 41-42.

(154) Vedi un'esemplificazione dei rimedi in atto e delle ulteriori possibilità di adeguamento delle norme che disciplinano il procedimento legislativo in F. COSENTINO, *Il procedimento legislativo, ecc.*, pagg. 1214-1216.

(155) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I Legislatura, Doc. I, n. 9, pag. 2.