

**CAPO VIII**

**L'ITER LEGISLATIVO:  
LA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA PLENARIA  
E NELLE COMMISSIONI IN SEDE LEGISLATIVA**

*di Dario Cassanello*



## CAPO VIII.

### L'ITER LEGISLATIVO: LA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA PLENARIA E NELLE COMMISSIONI IN SEDE LEGISLATIVA

**SOMMARIO:** *L'iter legis in generale:* 1. Il dibattito e la sua problematica. — 2. Il concetto di legge formale e i sistemi procedurali. — 3. L'evoluzione storica degli istituti della discussione.

*La discussione in Assemblea plenaria:* 4. Generalità. — 5. La discussione generale. — 6. La chiusura della discussione generale. — 7. Gli ordini del giorno: evoluzione storica dell'istituto. — 8. Gli ordini del giorno: svolgimento e trattazione. — 9. La discussione degli articoli. — 10. Gli emendamenti: evoluzione storica dell'istituto. — 11. La discussione degli emendamenti. — 12. Questioni incidentali formali: richiamo al regolamento; inserzione e inversione dell'ordine del giorno; richiamo per la priorità delle votazioni o posizione della questione. — 13. Questioni incidentali sostanziali: sospensiva; pregiudiziale; rinvio; preclusione. — 14. Il fatto personale.

*La discussione nelle Commissioni in sede legislativa:* 15. Origini ed evoluzione storica dell'istituto. — 16. Il problema della natura delle Commissioni in sede legislativa. — 17. Il problema della legittimazione all'esercizio dei poteri legislativi. — 18. L'attribuzione dei progetti di legge alla Commissione; la rimessione all'Assemblea. — 19. La riserva costituzionale di Assemblea. — 20. Conflitti di competenza tra Commissioni in sede legislativa. — 21. La procedura della discussione in Commissione. — 22. La Commissione in sede redigente.

#### L'ITER LEGIS IN GENERALE.

1. — Il dibattito, scrive Marriot, è « il fulcro e l'espressione tipica » dei lavori parlamentari: di modo che, se è vero che esistono in Parlamento settori di attività e periodi di tempo nei quali non v'è occasione di dibattito, non è men vero, tuttavia, che la possibilità di questo ispira e condiziona — al fondo — l'intera vita delle Assemblee.

Di qui natura, funzione e rilevanza dell'« organizzazione del dibattito », tema che fa da sfondo e contrappunto a quello — più vasto, ma in larga parte derivato — dell'organizzazione in generale dei lavori.

Resta tutt'oggi valida, al riguardo, la questione indicata dai vecchi autori di tecnica parlamentare, come lo Stuart Mill, artefice di una proposta (*Considerations on representative government*, 1861) per una Commissione formata presso l'esecutivo e incaricata di formulare, su criteri forniti dalle Camere, un *bill* da accettare, respingere o rinviare da parte delle Camere stesse senza diritto di emendamento; questione posta dalla esigenza di: 1) conciliare la necessità che leggi e provvedimenti siano approfonditamente esaminati con quella che vengano adottati rapidamente e a tempo; 2) conciliare la garanzia dei diritti delle minoranze con quella di un ordinato funzionamento della macchina dello Stato.

Tali non facili conciliazioni erano invero venute all'attenzione degli studiosi, con evidenza tutta particolare, per il problema cosiddetto « delle leggi organiche »: i codici, le leggi-cardine dell'organizzazione amministrativa dello Stato, le « grandi leggi » su materie complesse e di rilievo, per le quali le Camere, quando non si ricorresse alla delega, ai pieni poteri all'esecutivo o ad altri mezzi anomali rispetto all'ordinario, si dimostravano totalmente inabili a proseguire fino a conclusione l'iter di un esame analitico e al tempo stesso ragionevolmente concentrato.

Già Pellegrino Rossi (*Traité de droit penal*, 1829) avanzava l'idea di un Comitato di Governo per lavorare alla redazione delle leggi fondamentali, di concerto con una apposita Commissione delle Camere, su criteri generali fissati dal legislativo e salvo approvazione finale di questo, capitolo per capitolo.

In Baviera, verso la metà del XIX secolo, le « grandi leggi » venivano esaminate da due speciali « Commissioni di legislazione », nominate da ciascun ramo del Parlamento per la durata della legislatura e riunentisi anche congiuntamente: il dibattito in Assemblea si limitava ai punti su cui vi fosse dissenso tra Commissioni e Governo.

Per la redazione del codice civile spagnolo del 1889 le *Cortes* votavano una speciale « legge delle basi » ed affidavano ad una speciale Commissione il compito di formulare un progetto da sottoporre ad approvazione finale parlamentare: procedura, questa, ritenuta preferibile a quella della delegazione al Governo, sia per la minore indeterminazione delle « basi » rispetto agli ordinari criteri di delega, sia per una certa autonomia della Commissione nei confronti dell'esecutivo, rispecchiata nella composizione della stessa.

A tale metodo si fece infine ricorso, nella sostanza, per la formulazione delle due massime tra le leggi fondamentali del nuovo Stato nel periodo italiano post-unitario: il codice civile e il codice penale.

Quanto al primo (1865), furono approvati nella sede parlamentare i grandi principî informatori, con la concessione al Governo della delega ad emanare il *corpus* ed alcune altre leggi di organizzazione amministrativa, delega di cui il Governo si avvalse attraverso una Commissione di prevalente estrazione parlamentare, con facoltà di utilizzare esperti per le materie tecniche.

Quanto al secondo (1889), dopo l'esame e gli emendamenti introdotti dal Senato, la Camera si acconciò a votare la legge di approvazione, limitandosi a raccomandare al Governo di provvedere al coordinamento ed anche alla modifica del testo « tenendo conto delle discussioni parlamentari ».

È da notare, però, che la priorità dell'esame del Senato regio era intesa a supplire, in tali casi, alla mancanza di un corpo permanente di coordinamento dell'iniziativa a disposizione del Governo, stante la preminenza politica della Camera eletta e la composizione, invece, di quella nominata, formata per la maggior parte di alti servitori dello Stato, in servizio o a riposo; dimodoché da tali sue caratteristiche questa ultima poteva derivare, e derivava in fatto, una funzione non tanto « di ripensamento », quanto di specializzazione tendenziale.

2. - Le Camere assolvono alla funzione legislativa con l'emanazione di quel particolare atto di produzione di norme giuridiche che è denominato « legge formale » e definito, nelle classificazioni di dottrina, come « atto complesso eguale » (1) in un « procedimento necessario », cioè rigidamente predeterminato.

E infatti, se è vero che in tutte le forme di reggimento monarchico dello Stato - salvo eccezioni assai rare (Giappone, Norvegia e, storicamente, la Costituzione francese del 1791) - all'approvazione parlamentare deve seguire la « sanzione » regia, dimodoché la complessità dell'atto riguarda insieme la partecipazione delle Assemblee e quella del sovrano (sia pure, per quest'ultimo, senza diritto di emendamento), è anche vero che nelle forme repubblicane - e nella nostra in particolare, ove il Capo dello Stato non più partecipa all'attività legislativa (2) - la generalizzata situazione di bicameralismo negli Stati di democrazia clas-

---

(1) La teoria costituzionale si richiama, per tale classificazione, a quella dell'« atto *communis* » nel diritto comune.

(2) Tale non è certamente, alla luce dell'articolo 70 della Costituzione, la promulgazione, che meglio viene avvicinata ad una attività di controllo costituzionale di regolarità, traducendosi in un requisito di efficacia dell'atto approvato: e neppure il potere di « veto sospensivo », forma tutt'al più indiretta di partecipazione e sulla quale si tornerà tra poco.

sica fa sì che la legge abbia sempre a risultare dal concorso di due distinte ed eguali volontà manifestate dalle Assemblee (3).

Quanto al processo formativo della legge, sogliono in esso distinguersi almeno tre fasi: 1) la fase « preparatoria », cui attiene la problematica della cosiddetta « iniziativa »; 2) la fase « costitutiva o della perfezione », conclusa dall'approvazione parlamentare ed eventualmente – nei regimi monarchici – dalla già vista « sanzione » del Capo dello Stato; 3) la fase « integrativa dell'efficacia », in cui la legge già perfetta acquista

---

(3) In merito alla teoria generale della legge – tema fra i più cruciali delle scienze giuridiche – non può che farsi in questa sede un generale rinvio alla letteratura, copiosissima, nei suoi vari aspetti.

Circa i trattati e manuali di istituzioni di diritto pubblico, di diritto pubblico generale, di diritto costituzionale, di diritto amministrativo, di diritto privato italiani, che non potrebbero essere qui tutti menzionati senza omissioni, si riportano, a prescindere dal valore fondamentale rispettivo ed unicamente come emblematici delle diverse epoche dell'età statutaria, PEVERELLI, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino 1849; CASTAGNA, *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze 1865; PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze 1883-1885; ARCOLEO, *Diritto costituzionale - Dottrina e storia*, Napoli 1907; ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913; ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1917; MOSCO, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1921; BORNHAK, *Des Italienische Staatsrecht des Fascismus*, Lipsia 1934; CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino 1941; SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1946.

Per le numerose opere trattatistiche sull'ordinamento repubblicano si riportano ancora, tra le più aggiornate, MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma 1960; D'EUFEMIA, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli 1960; LAVAGNA, *Lezioni di diritto costituzionale: sistema di diritto costituzionale positivo italiano*, Pisa 1961; BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1964; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1965; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1965; CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1966; BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1966; TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1966; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967; VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1967; PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova 1967.

Per le opere straniere valgono ancora, con lo stesso criterio, i riferimenti al FINER, *The theory and practice of modern government*, New York 1949; FRIEDERICH, *Constitutional government and Democracy*, Boston 1953; BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi 1963; DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi 1965.

Circa le monografie generali sull'argomento v., tra gli altri, G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen 1887; SANTI ROMANO, *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, Milano 1898; MARCHI, *Sul concetto di legislazione formale*, Milano 1911; SOLAZZI, *Il concetto di legge nello Stato costituzionale*, Bologna 1914; CARRÈ DE MALBERG, *La loi*, Parigi 1931; ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova 1934; MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma 1935; CODACCI-PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano 1946; FODERARO, *Il concetto di legge*, Milano 1948; SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1957; Id., *Legge*, in « Novissimo digesto italiano », vol. IX, Torino 1957-1966.

Circa il processo formativo della legge in generale v., tra gli altri, TRIEFEL, *Der Weg der Gesetzgebung*, in « Archiv des öffentlichen Rechts », 1920; GORDON, *La confection d'une loi en Angleterre*, in « Annuaire de l'Institut international de

con la « promulgazione » e la « pubblicazione », il suo carattere di obbligatorietà *erga omnes* (4).

La fase « costitutiva o della perfezione » della legge si attua a sua volta, nelle attuali Assemblee legislative italiane, attraverso quattro distinti « procedimenti interni di approvazione », di cui soltanto i primi tre sono previsti dalla Costituzione, mentre il quarto trae direttamente origine dai regolamenti parlamentari. A questi la Costituzione lascia infatti ampio spazio per quanto attiene al modo di esame e di approvazione delle leggi, le poche norme in essa contenute in proposito (e soprattutto nell'art. 72) essendo intese a far salva, da un lato la garanzia di una adeguata ponderazione delle deliberazioni, dall'altro la possibilità di adot-

---

*droit public* », 1938; ALLEN, *Law in the making*, Londra 1939; GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957.

Per la promulgazione in particolare v. ancora, tra gli altri, CRISCUOLI, *La promulgazione nel diritto pubblico moderno*, Napoli 1911; VICARIO, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti*, in « Rivista di diritto pubblico », 1932; BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano 1954; TESAURO, *La promulgazione*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1956.

Per la pubblicazione in particolare v. ancora, tra gli altri: ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi*, Torino 1917; REVEL, *La publication des lois*, Parigi 1933; LAFFERRIÈRE, *De l'authenticité du texte des lois publiées au "Journal Officiel"*, in « Revue du droit publique et de la science politique », 1949; FERRARI, *Quesiti vecchi e nuovi in tema di pubblicazione degli atti della pubblica autorità*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1958.

Circa i limiti e la validità della legge ed il sindacato di legittimità formale ante sentenza della Corte Costituzionale n. 9 del 1959 (per la quale si rimanda alla seconda parte del presente capitolo sulle Commissioni in sede legislativa) v., tra gli altri, SANTI ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria dei limiti della funzione legislativa*, Roma 1902; RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in « La legge », 1905; MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in « Giurisprudenza italiana », 1949; VIRGA, *I vizi materiali della legge*, in « Annali dell'Università di Catania », 1950-1951; M. S. GIANNINI, *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in « Rivista italiana di scienze giuridiche », 1954; PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1956; SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte Costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1957.

Circa la cessazione di efficacia della legge per abrogazione v., tra gli altri, D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in « Dizionario di diritto pubblico », Modena 1914; M. S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in « Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Perugia », 1942; BARILE e PREDIERI, *Efficacia abrogante delle norme della Costituzione*, in CALAMANDREI e LEVI, *Commentario della Costituzione italiana*, Firenze 1950; GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in « Ius », 1951.

(4) Cfr. S. GALEOTTI, *op. cit.*; BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.* Altri autori (cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit.) suddividono ulteriormente la prima fase in « iniziativa » (atti propulsivi) e « istruttoria » (atti consultivi e di accertamento); e la terza fase in « controllo » (atti di promulgazione e visto) e « comunicazione » (atti di pubblicazione).

tare procedure più snelle ed accelerate quando ciò sia richiesto dalle necessità della funzione (5).

Il « procedimento ordinario » è quello previsto dal primo comma del ripetuto art. 72 Cost. In base ad esso, ogni progetto presentato ad una delle due Camere è esaminato, secondo norme del Regolamento, dapprima da una Commissione e quindi in Assemblea, ove è approvato articolo per articolo e con votazione finale.

Per i riflessi sulla discussione e per l'aspetto funzionale – poiché ne trattano per l'aspetto organico altri capitoli dell'opera – non è possibile qui non ricordare che questo metodo, ormai adottato in quasi tutti i paesi, fu lungamente preceduto nel nostro dai due diversi sistemi, rispettivamente di derivazione inglese e francese, denominati « delle tre letture » e « degli Uffici ».

Ai Comuni la prima lettura (la cui origine risale al medioevo inglese, allorché la forte percentuale di analfabetismo tra i membri delle Assemblee consigliava di svolgere l'esame oralmente ed in seduta plenaria) è oggi atto meramente formale e consiste nell'annuncio del progetto. Segue la seconda lettura in tre fasi: la prima d'esse corrisponde alla presa in considerazione della procedura italiana (art. 133 dell'attuale Regolamento), ma a differenza di questa – ove è d'uso riunire l'esame di opportunità e di merito – ha valore sostanziale, tendendo ad evitare che, in presenza di un dissenso tacito o esplicito della maggioranza, l'*iter* prosegua inutilmente; nella seconda fase si ha l'esame da

---

(5) Sul procedimento legislativo e le varie proposte inerenti alla sua organizzazione v., tra gli altri, MICELI, *L'iniziativa parlamentare*, Milano 1903; RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909; D. DONATI, *Il procedimento dell'approvazione delle leggi nelle Camere italiane*, in « Dizionario di diritto pubblico », Modena 1914; CANNAC, *Eléments de procédure législative en droit parlementaire*, Parigi 1939; FALZONE, PALERMO e COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948; RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma - La Costituzione nella sua applicazione*, Milano 1952; Id., *La funzione legislativa*, Milano 1953; LANGROD, *Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne Fédérale*, in « Revue Internationale de droit comparé », 1952-1953; GALLOWAY, *The legislative process in Congress*, New York 1953; GUELLI, *Concezione dello Stato e del diritto e tecnica giuridica nella teoria del procedimento legislativo*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1956; SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli 1958; LYON, *Le droit d'initiative parlementaire dans la nouvelle constitution française*, in « Rassegna parlamentare », 1959; V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in « Studi sulla Costituzione », vol. II, Milano 1958; PREDIERI, *La produzione legislativa*, in « Il Parlamento italiano », Napoli 1963; ZACCAGNINI, *La riforma della procedura parlamentare*, in « La Discussione », 1963; FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965; TOSI, *Iniziativa parlamentare*, in « La Nazione », 1966.

parte di una delle Commissioni (*Standing Committees*) appositamente nominate per ogni singolo progetto e composte di circa cinquanta deputati, in proporzione alle forze politiche rappresentate, ovvero, qualora si tratti di provvedimenti finanziari, l'esame da parte della Camera costituita in Comitato generale (6); nella terza fase, il *bill* in questo modo emendato passa di nuovo all'Assemblea che approva o respinge le modifiche o ne introduce di nuove, previa discussione delle più importanti. Raggiunta tale deliberazione, viene infine fissato il giorno della terza lettura, in cui si può ancora discutere il progetto (ma non una questione connessa) e presentare emendamenti (ma solo di pura forma).

In Inghilterra il sistema ha funzionato e funziona per vari ordini di motivi, tutti attinenti a quella tradizione: l'iniziativa di Governo è molto contenuta, e ancor di più quella parlamentare, dato che, per antico uso, la facoltà dei deputati consiste soprattutto nell'emendare i progetti dell'esecutivo. A questo spetta inoltre, in esclusiva, l'iniziativa in materia finanziaria, cui si collega una ulteriore limitazione del diritto di emendamento delle Camere, le quali possono unicamente ridurre spese o imposte proposte dall'esecutivo, non mai aumentarle: ciò corrisponde alla particolare situazione inglese (bipartitismo in alternativa di Governo) e spiega la tendenza, comune ai Parlamenti anglosassoni, di concentrare la propria azione sul piano del controllo, conformemente alle ragioni storiche dell'esistenza delle Assemblee.

Il tentativo di acclimatare nel Regolamento della Camera l'organigramma delle « tre letture » (accolto tra il 1868 e il 1873, e poi ancora in forma opzionale tra il 1888 e il 1948) non fruttò alcun efficace risultato. Non perdonava invero, a una siffatta procedura, l'inanità evidente di una derivazione puramente formalistica, disancorata tanto dall'ambiente quanto da forze e scopi per cui le norme avrebbero operato: e non mancava, per di più, qualche pesante distorsione da cui simile metodo di derivare non resta esente quasi mai. Così, ad esempio, la discussione generale aperta anteriormente ad ogni ponderato esame del progetto, e conseguentemente priva di ogni ancoraggio complessivo: così la nomina della Commissione, resa difficile dalla necessità di rispecchiare l'equilibrio composito dell'Assemblea: e così ancora la terza discussione, impastoiata da

---

(6) In quest'ultimo caso, la Camera si riunisce sotto la presidenza di un *Chairman* (non dello *Speaker*) e non partecipano i deputati che non ritengano di poter dare un apporto positivo.

« relazione generale » e col diritto di presentare ancora emendamenti, ciò da cui, soprattutto, il sistema era reso inapplicabile (7).

Adottato in Francia fino alla fine del secolo XIX, ed in Italia quasi senza interruzione dal Regolamento provvisorio del 1848 al periodo del regime fascista fino al 1939, fu invece il sistema che prevedeva, ogni due mesi, il sorteggio dei deputati in nove Uffici, incaricati di procedere separatamente al primo vaglio di ogni progetto presentato. Da ogni Ufficio era poi nominato un delegato, che ne esprimesse gli orientamenti in Commissione (ve n'è ancor oggi traccia nel « Comitato dei nove » nominato in base all'art. 30 Reg. e comprendente il presidente ed i relatori per la discussione in aula). Quest'ultima, condotto un più tecnico esame sul progetto ed eventualmente emendatolo, designava infine un relatore per l'Assemblea.

Questo sistema – che riecheggiava per architettura, pur se in forma diversa, la procedura della tradizione inglese – sembrava offrire, in più, ad ogni deputato, in ogni fase e momento d'istruttoria, pieno diritto alla ricognizione del progetto, a simiglianza del Comitato generale; ma è facile comprendere come questa struttura « garantista » venisse a porvi al tempo stesso un limite, nel passaggio da una Camera uninominalistica

---

(7) Tale sistema resta tutt'oggi, in qualche modo, nella speciale sede « redigente » delle Commissioni: ma ne restano, in parte, le carenze, per le quali in tal forma, dopo essere stato fortemente contestato, è stimato inorganico e scarsamente usato. In Italia, del resto, ove migliaia di progetti vengono oggi varati ad ogni legislatura, un sistema del genere, richiedente per l'esame degli stessi altrettante Commissioni *ad hoc*, impedirebbe alle Assemblee semplicemente di funzionare.

Sull'antico e fondamentale problema della diretta connessione degli istituti e delle norme di rito con il contesto politico-istituzionale in cui essi si collocano, cfr. MAIORANA, *Del parlamentarismo: mali, cause, rimedi*, Roma 1885; PERSICO, *Del regime parlamentare: note critiche*, Napoli 1885; SIOTTO PINTOR, *Il sistema parlamentare rappresentativo: mali e rimedi*, Torino 1895; DE JOUVENEL, *La République des camarades*, Parigi 1934; NEGRI, *Il Bicameralismo*, in « Enciclopedia giuridica », Milano 1959; COSENTINO, *La Costituzione, il Parlamento e le consuetudini parlamentari*, in « La politica parlamentare », 1951; Id., *Note sui principi della procedura parlamentare*, in « Studi sulla Costituzione », vol. II, Milano 1958; Id., *Il procedimento legislativo nel sistema parlamentare*, in « Rassegna parlamentare », 1960; Id., *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano*, in « Montecitorio », 1965; Id., *Delegificazione e leggi organiche*, in « Nord e Sud », 1967.

V. inoltre BARTOLI e CERVELLATI CANTELLI, *Il processo legislativo nel Parlamento Italiano*, in « Rassegna italiana di sociologia », 1967, i quali forniscono interessanti indicazioni relative ad una ricerca finanziata dal C.N.R., diretta da Alberto Predieri e in corso, in parte presso la Facoltà di scienze politiche « Cesare Alfieri » dell'Università di Firenze, e in parte presso l'Istituto di studi e ricerche « Carlo Cattaneo » di Bologna. Scopo della ricerca è di analizzare le caratteristiche del processo legislativo in Italia, tenendo conto non solo dell'iter svolgentesi nell'ambito parlamentare, ma della concorrenza di molteplici azioni ed elementi esterni al Parlamento, sia in correlazione con l'iter propriamente detto, sia in correlazione con il processo prelegislativo di formazione della proposta.

ad una Camera proporzionalistica e nel mutare del ritmo e del respiro dell'attività formativa della legge, in conseguenza dell'incessante espandersi dell'intervento del pubblico potere. A ciò si aggiunga che il mezzo del sorteggio (già accolto in Francia per attenuare le conseguenze del « mandato imperativo ») non poteva sottrarsi al rischio grave di concentrare a caso in uno stesso Ufficio forze di maggioranza e minoranza: con obiettivo danno, in tale quadro, di non più comprimibili istanze di efficienza (8).

Storicamente e inevitabilmente, dunque, si ha convergenza dello istituto dell'Ufficio in quello della Commissione. Questa, che ha già affiancato in Inghilterra il relatore della Corona, si è affermata in America in reazione all'esecutivo coloniale, si è trasferita in Francia anche se senza stabile fortuna, si acclimata in Italia con la necessità di superare ogni traccia di Comitato generale per affidare la ricognizione preliminare delle leggi ad organi permanenti, composti in modo da rispettare l'equilibrio tra le forze politiche (a differenza degli Uffici) e competenti in forma pre-determinata per grandi rami della pubblica amministrazione (a differenza degli *Standing Committees* inglesi).

Non basta certo, per gli organismi-cardine dell'attuale metodo di esame delle leggi, un cenno di rendimento che sorpassi la linea descrittiva: non si può non notare, tuttavia, che l'arco stabile di competenze e la composizione bilanciata non potevano non ripercuotersi positivamente sulle norme giuridiche approvate. Difetti sono indicati, per converso, nell'eccessiva specializzazione tecnica (per il che era previsto il rinnovo annuale, ora biennale ai sensi dell'art. 29 Reg.) e nella sovrapposizione di competenze in materie legislative « complesse » o « indeterminate » (per il che sono posti la casistica di cui all'art. 37 Reg. e l'istituto dell'assegnazione « per il parere »). Ma soprattutto — è stato rilevato — antinomie non possono mancare quando si innesti un istituto nuovo in un complesso di norme « logorate », talune delle quali con più di un secolo di vita, fatte per sovvenire alle esigenze di un Parlamento ben diverso, eletto a suffragio ristretto e nel cui antico ordinamento erano forti spunti di « uninominalismo », rimasti oggi in assenza di coordinazione.

Svolta comunque la discussione generale (sulla scorta della relazione della Commissione, o di una « relazione per la maggioranza » e di una

---

(8) Per un esame delle caratteristiche degli anzidetti sistemi britannico e francese, in relazione al nostro, v. in particolare COSENTINO, *Il procedimento legislativo*, cit.

o più « relazioni di minoranza » qualora vi sia dissenso), ed esaurita la trattazione degli eventuali ordini del giorno, si passa – salvo diversa decisione – all'esame di articoli ed emendamenti, alla votazione degli stessi e alla delibera finale. Al termine del procedimento ordinario (come, per questa parte, di ogni altro), se il progetto è approvato, il Presidente dell'Assemblea lo invia con suo « messaggio » all'altro ramo del Parlamento o al Capo dello Stato (tramite Governo) per la promulgazione.

L'ultimo comma dell'art. 72 Cost. aggiunge infine che la forma ordinaria di procedimento deve essere seguita sempre per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delega legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi: a tali categorie l'art. 40 Reg. Camera ha aggiunto i progetti « in materia tributaria ».

Del « procedimento abbreviato » è cenno nel secondo comma dell'art. 72 Cost. che, ancora una volta, ne rimette le modalità ai regolamenti d'Assemblea. L'*iter* si svolge, appunto, con l'accorciamento dei termini previsti (normalmente da due mesi ad uno per le relazioni delle Commissioni, ma anche, quando stabilito dall'Assemblea, procedendosi all'esame del progetto nello stesso giorno della presentazione, su relazione orale della Commissione, a norma degli art. 35 e 65 Reg. Camera e 53 Reg. Senato).

Il « procedimento decentrato » (svolgentesi esclusivamente in Commissione, in sede che il Regolamento della Camera chiama « legislativa » e quello del Senato « deliberante ») si appoggia al terzo comma dell'art. 72 Cost. Qui, soprattutto, vi è ampio margine per i regolamenti per stabilire casi e forme di questo tipo di esame legislativo, ferma l'esclusione delle materie ricordate. La garanzia per il Parlamento, oltreché dalla composizione bilanciata delle Commissioni, è data dalla facoltà del Governo, di un decimo dei membri della Camera o di un quinto della Commissione di chiedere la rimessione all'Assemblea per il ripristino del rito ordinario, ovvero per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto: è stabilita, inoltre, la garanzia della pubblicità dei lavori delle Commissioni. Della natura, assai complessa ed in dottrina infatti dibattuta, del rapporto che lega Commissioni e Camera, e della discussione in forma « decentrata », dovrà trattarsi a lungo nell'ultima parte del capitolo: basterà qui avvertire che tale forma di esame e di approvazione delle leggi, recepita per snellimento dei lavori, è risultata corrispondere ad una incontrastabile esigenza pratica, a fronte della sempre crescente ed incombente mole dei progetti in concreto da varare: fin dalla prima legislatura repubblicana (1948-1953) la Camera ebbe ad approvare circa

600 provvedimenti in Assemblea e ben circa 2.000 in Commissione, di cui 27 a Commissioni riunite.

« Procedimento misto » è infine quello, costituzionalmente non previsto, configurato autonomamente dall'art. 85 Reg. Camera, approvato in sede di coordinamento del 1949. Per tale norma la Camera, esauriti l'esame preliminare e la discussione generale e previa approvazione dei « criteri informativi della legge », può deferire in caso di urgenza a Commissione (definita, in dottrina, « redigente ») la formulazione definitiva degli articoli, salva per l'Assemblea la successiva approvazione di essi senza discussione nè emendamenti, nonché la ancor successiva approvazione finale con sole dichiarazioni di voto (9).

Ma questa ardita innovazione, in cui riecheggiano taluni aspetti delle « tre letture », mentre altri invece si rispecchiano nell'attualissimo procedimento del *vote bloqué* della Costituzione francese del 1958 (10), ha sollevato in sede politica e in dottrina dubbi e questioni costituzionali, sembrando incerta la sua conciliazione con lo scarno disposto dell'art. 72 della Carta fondamentale dello Stato. Anche di essa, dunque, si darà conto in seguito: si può dire fin d'ora, tuttavia, che le stesse finalità di snellimento già richiamate per la procedura decentrata possono e sogliono anche a questo istituto riferirsi, specie se si legiferi su materie tecniche o complesse: come suffraga il fatto che, nella prima legislatura, le pur non numerose applicazioni (in tutto 9) quasi sempre si ebbero per iniziative di tal tipo.

Dovrà concludersi questa breve inquadratura della fase costitutiva della legge con il ripetere la nozione di tale strumento normativo come « atto complesso eguale », ciò che comporta che le due Camere debbano essere giunte ad approvare un testo rigorosamente identico. Qualora, pertanto, uno dei rami del Parlamento modifichi il progetto inviatogli dall'altro ramo, esso dovrà tornare all'esame della Camera che per prima lo ha approvato, e così via, finché non si pervenga al risultato voluto (*navette* legislativa).

Si deve infine aggiungere che una nuova approvazione parlamentare può rendersi necessaria se il Presidente della Repubblica, entro il termine fissato per la promulgazione, faccia uso del potere di rinvio, pre-

---

(9) Con le modifiche regolamentari del 24 gennaio 1963 un istituto analogo è stato accolto dal Senato (art. 26-bis Reg.). Ma le varianti sono di rilievo: non vi è requisito dell'urgenza, né, per converso, discussione per i criteri informativi, che si ritenne poter frustrare l'agilità del tutto: vi è invece diritto a rimessione in Assemblea.

(10) Cfr. LYON, *La procédure du vote bloqué dans la Constitution française*, in « Rassegna parlamentare », 1965.

visto nell'art. 74 Cost., al fine di richiedere alle Camere una nuova deliberazione. Ciò avverrà con « messaggio » che dovrà essere motivato, e potrà esserlo nella forma più ampia, così per vizi di natura formale (ad esempio, procedimentali), ovvero sostanziale (ad esempio, di incostituzionalità), come anche per ragioni di mera opportunità. Questo atto che, pur avendo controfirma dal Governo, si suole far rientrare tra i pochi casi di « atti propri » del Capo dello Stato, non configura tuttavia, a differenza della « sanzione » regia, una partecipazione diretta di questo ultimo all'attività legislativa, bensì concreta l'esercizio di un potere di « veto sospensivo », che viene inoltre definito « semplice e non qualificato », poiché le Camere possono riapprovare la legge senza necessità di alcuna particolare maggioranza, e il Presidente della Repubblica non potrà esimersi in tal caso dal promulgarla (11).

3. - Le norme del Capo X del Regolamento della Camera, che si intitola *Della discussione*, sono senza dubbio tra quelle che più direttamente risentono della collocazione in largo senso « politica » degli istituti parlamentari, così com'essi vengono configurandosi in un processo autonomo di assestamento, legato al finalismo da cui essi stessi sono espressi e che, ad un tempo, tendono a servire: tant'è che questa parte può considerarsi, sotto tale aspetto, come la più emblematica e « storicizzata ».

Ed in effetti, l'affermazione che la disciplina delle discussioni contenga *in nuce* la caratterizzazione stessa del modo d'essere e di funzionare di un sistema politico-parlamentare trova conferma, nell'esperienza italiana, nella constatazione del fatto che le vicende di tale gruppo di norme, così come la tradizione le andava a mano a mano elaborando per raccogliere quindi nei regolamenti, hanno un legame pressoché inscindibile con il processo di generale adeguamento delle istituzioni, non meno che con la trasformazione delle condizioni storico-politiche del nostro paese.

---

(11) Sul potere presidenziale di « veto sospensivo » v., tra gli altri, S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1950; CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano 1955; CERETI, *I messaggi presidenziali*, Milano 1956; PERGOLESI, *Aspetti del procedimento formativo di leggi e decreti durante il settennato presidenziale di Luigi Einaudi*, in « Rivista trimestrale di diritto e procedura civile », 1957; BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in « Studi di diritto costituzionale », Milano 1961; BISCARETTI DI RUFFIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1964.

Della facoltà di rinvio fu fatto uso quattro volte dal primo Presidente della Repubblica, Einaudi, due volte durante il settennato del Presidente Gronchi, e sette volte dal Presidente Segni fino allo scioglimento della III legislatura, nel febbraio 1963.

Così può dirsi, esemplarmente, per l'intima connessione di tali vicende con l'alternò succedersi dei diversi sistemi di esame e di approvazione delle leggi, di cui già si è parlato; e così pure per la graduale enucleazione dagli istituti della discussione degli strumenti tipici dell'attività ispettiva (interrogazione, interpellanza, mozione), attraverso cui si concreta quella funzione di controllo sull'esecutivo la quale costituisce oggi, come un tempo, il compito politicamente predominante delle Assemblee.

Di ambedue questi tipi di raffronti (esame preliminare e attività ispettiva) dovrà dunque accennarsi in questa sede, per dar luce al formarsi delle attuali norme sulla discussione, nella ricerca di un indispensabile confine storico-logico per la presente parte della trattazione (12).

Il Regolamento provvisorio del 1848 della prima Camera del Parlamento Subalpino, derivato dal regolamento dell'Assemblea francese del 1839 ed appoggiato quindi al sistema degli Uffici, prevedeva per tutte le proposte (fossero esse o meno di contenuto legislativo) una « discussione generale » ed una « discussione particolare sugli articoli »; l'iscrizione a parlare (alternativamente pro, sopra o contro la proposta), determinante l'ordine degli interventi; il divieto di intervenire due volte nella discussione, tranne che per richiamo al Regolamento, o per la posizione della questione, o per fatto personale (ciò ancora oggi si ritrova nell'art. 72 del Regolamento vigente); la chiusura richiesta da dieci membri d'Assemblea, ma con diritto per ciascuno di pronunziarsi pro o contro; la libertà di proporre emendamenti, purché appoggiati da cinque deputati. Tutto ciò, non foss'altro che perché non consente la « chiusura », dà la misura dell'indeterminatezza di un dibattito ove non trova posto ancora la differenziazione d'ordine contenutistico tra le proposte di carattere legislativo e quelle estranee a simile natura; e in cui si assommano, senza ordine predeterminato, dichiarazioni dei deputati, repliche dell'Ufficio Centrale e del Governo, « mozioni sull'argomento in discussione » (essendo le mozioni stesse sconosciute, al pari delle interpellanze e delle interrogazioni, come istituti autonomi) e dichiarazioni di voto, incidenti e votazioni sugli articoli.

A non più di due anni dall'adozione del primo Regolamento provvisorio, altro progetto era infatti maturato. La relazione ad esso presentata (Torelli 1850), premessa una impietosa critica al sistema degli Uffici, ne proponeva la sostituzione con il sistema « delle tre letture »:

(12) Sulla correlazione del Capo X con le altre parti del Regolamento, ed in particolare con quelle riguardanti l'esame preliminare e gli strumenti dell'attività ispettiva, cfr. l'ampio commento, con analisi storico-positiva delle norme, in LONGI e STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma 1958.

circa le norme sulla discussione, si definiva il fatto personale e si aggiungeva che, sulla « chiusura », potessero parlare, al più, quattro oratori, due pro e due contro. Ma la proposta di riforma non ebbe seguito: essa decadde, chiusa la sessione, né successivamente fu ripresa.

Così il primo Regolamento provvisorio resse fino al progetto del 1863, ancora approvato provvisoriamente, però dal primo Parlamento italiano. Esso segnava l'adeguamento degli istituti alla mutata situazione politico-parlamentare, fermo restando il sistema degli Uffici, i quali anzi venivano aumentati da sette a nove: sul tema della discussione, la mutazione si limitava alla ripresa della proposta Torelli per la definizione del fatto personale e per la restrizione degli interventi sulla « chiusura » (ridotti, tuttavia, a soli due oratori, uno pro e uno contro, secondo il testo dell'art. 82 dell'attuale Regolamento).

Peraltro, e per la prima volta, veniva accolta la disciplina dell'interpellanza, fin lì affidata unicamente all'uso, per la quale la Camera, uditanee lettura da parte del Presidente ed eventuale accettazione da parte del Governo, avrebbe avuto potestà di fissare il giorno dello svolgimento, salvo rinvio a tempo indeterminato: seria e significativa novità, poiché, dal nuovo istituto derivandosi col tempo gli ulteriori strumenti del controllo (mozione ed interrogazione), può dirsi che con esso si gettasse il seme, per i provvedimenti a contenuto di legge, di una totale distinta trattazione.

Questo processo ebbe proseguimento con il nuovo progetto del 1868; esso, quanto alla sua definitività, non fu onorato da diverso crisma rispetto ai precedenti, dato che fu approvato dalla Camera in via non solo provvisoria, bensì anche « di esperimento ». Nondimeno, durò per lungo tempo, con qualche modificazione successiva, comportando due rilevanti innovazioni: 1) l'introduzione della Giunta delle elezioni; 2) l'abolizione degli Uffici, sostituiti, sulla base del sistema inglese, dalla Camera stessa costituita in Comitato privato, con numero legale non inferiore a trenta componenti, per sveltire l'esame dei progetti. Allo stesso scopo si introduceva il limite di un quarto d'ora per la lettura dei discorsi (rimasto oggi nell'art. 77 Reg.); ma soprattutto si innovava nella materia di interpellanze ed interrogazioni – queste ultime a loro volta accolte per la prima volta – per le quali, nel giorno seguente alla lettura, sarebbe stato dichiarato dal Governo se e quando intendesse dare la risposta, mentre dopo di questa il presentatore insoddisfatto avrebbe avuto facoltà di promuovere mozione, da discutersi a data da fissarsi.

È da accennare, per dovere di completezza, che il Comitato privato ebbe vita assai breve, poiché, dopo poco più di quattro anni, si ritornò

al sistema degli Uffici su una proposta Macchi del 1873, vertente unicamente sull'esame preliminare (mentre si era avuta vanamente, nel 1869, una isolata proposta D'Ondes Reggio per limitare ad un massimo di 4 ore ogni intervento nella discussione). Tuttavia, non può dirsi che un così rapido ripristino degli Uffici avesse per effetto di archiviare l'antica contrapposizione di sistemi, se è vero che due nuovi progetti di riforma subito riesumavano l'istanza delle « tre letture » (relazione Crispi, 1875; relazione Lazzaro, 1876), mentre un terzo ed un quarto ne seguivano (relazione Corbetta, 1877 e 1880), intesi invece a rafforzare gli Uffici (e comportanti, per la discussione, la riduzione a dieci minuti del limite di lettura dei discorsi): senza, comunque, che nessuno dei quattro avesse approvazione. Non diversa fortuna aveva inoltre una proposta Lazzaro del 1882, parzialmente ripresa dallo stesso nel 1886, in materia di disciplina della discussione: ma qui interessa ricordarla quale precorritrice della priorità sul merito degli incidenti sostanziali (sospensiva e pregiudiziale); e della decadenza, dopo la « chiusura », dal diritto di svolgere « mozioni sull'argomento in discussione », con l'abuso del quale era già nato il vezzo di proseguire in fatto la discussione generale.

Si giunge dunque, con la legislatura XVI (10 giugno 1886-3 agosto 1890), al notissimo gruppo di riforme Bonghi (nominate così dal relatore), cardine ancora oggi del dibattito, essendo state sostanzialmente recepite nelle seguite revisioni regolamentari del 1900, 1907, 1910, 1920-22, né poi mutate dalle legislature repubblicane. Queste riforme, coordinate a metà del 1888 e nuovamente coordinate nel 1891, originano dall'abbandono del programma - rivelatosi di così ardua realizzazione - di una sostituzione radicale del vecchio testo regolamentare: si preferiva ripiegare, invece, sul sistema delle modifiche parziali, che dava luogo ad una Giunta per il Regolamento nominata, per tutta la legislatura, nell'anno stesso 1886.

Tra le modifiche furono, in ordine di tempo: la facoltà di intervenire pro e contro secondo l'iscrizione con il divieto di svolgere « mozioni in argomento » (ordini del giorno) dopo chiusura della discussione generale: a chiusura avvenuta, era dato parlare solo ai ministri per dichiarazioni a nome del Governo e ai deputati per dichiarare brevemente le ragioni del voto (mentre la discussione stessa si riapriva se i ministri chiedessero di essere sentiti, per il diritto che loro dava l'art. 66 dello Statuto come oggi dà l'art. 64 Cost.) (artt. 81 e 83 del Regolamento vigente); la precedenza sul dibattito di merito degli incidenti sostanziali (sospensiva e pregiudiziale), proponibili anche da un solo deputato fino all'inizio della discussione, ma col *quorum* di quindici a discussione ini-

ziata, con la limitazione della trattazione a due soli interventi in favore e due contro (art. 89 del Regolamento vigente): la disciplina, per molte parti analoga a quella attuale, degli istituti della interrogazione, della interpellanza e della mozione, con l'importante corollario della mozione « autonoma », indipendente dai provvedimenti a contenuto legislativo, e della trattazione dei tre strumenti a parte da ogni altra discussione (artt. da 110 a 132 del Regolamento vigente); infine, circa l'esame delle leggi, la riedizione del sistema « delle tre letture », senza però sopprimere gli Uffici, restando libera la Camera di optare per l'uno o l'altro dei due *itinerari* su richiesta del presentatore del progetto e con delibera immediata, previa facoltà di parlare ad un solo oratore in favore e ad uno contro.

Con ciò si riaccoglieva dunque nella procedura, pur con contrasti accesi e a titolo facoltativo e sperimentale, un modello formato sulla base inglese, che già vi aveva figurato per un breve spazio (1868-1873) e che dovrà restarvi per altri sessant'anni (1888-1948), fino cioè al periodo repubblicano. Ma si trattava di un innesto che, per le ragioni altrove già accennate, non doveva incontrare gran fortuna: a prescindere dalla sua intrinseca bontà, al metodo « delle tre letture » si continuò nei fatti a preferire il sistema degli Uffici, sinché il primo, dopo assai scarse applicazioni, fu anche formalmente abbandonato.

L'equilibrio raggiunto con le riforme Bonghi resse per poco meno di un decennio e fu spezzato da avvenimenti esterni all'Assemblea: i gravi fatti verificatisi nel paese nel maggio 1898, cui fece seguito alla Camera la situazione anomala (ostruzionismo) determinata dalla presentazione da parte del Ministero Pelloux, il 4 febbraio 1899, del disegno di legge di modifica alla legge di pubblica sicurezza e all'editto sulla stampa. Per i riflessi di natura regolamentare di questo esame, che seguiva il sistema delle tre letture, deve accennarsi ad una prima proposta Sonnino e ad altre analoghe Brunialti e Simeoni, sostanzialmente intese ad impedire il prolungarsi di more indefinite fissando il tempo massimo per gli interventi; principio accolto, a maggioranza, dalla Giunta per il Regolamento, che si esprimeva per un massimo di quindici minuti per ciascun singolo oratore (su richiesta di almeno 50 deputati e previa deliberazione della Camera); mentre la minoranza contestava che queste o simili limitazioni potessero applicarsi a discussioni in corso, e peggio ancora in materia statutaria. Iniziatasi la discussione sulle proposte di modifiche regolamentari e trasferitosi su di esse l'ostruzionismo, il Governo adottò le misure con decreto (22 giugno 1899), presentato alla Camera il 28 per la conversione. In tale sede, riprodottasi la preesistente situazione, si eb-

bero una seconda proposta Sonnino ed una ancora Cambray-Digny, questa volta tendenti a un Comitato che elaborasse norme regolamentari nuove, dall'esperienza in corso suggerite. Si giunse quindi, tra le più accese proteste della minoranza, a dar mandato alla Giunta per il Regolamento, il 29 marzo 1900, di presentare le modifiche: il 3 aprile queste furono approvate senza discussione, con l'abbandono dell'aula da parte di tutta la sinistra e l'estrema sinistra.

Tra le modifiche approvate erano: la richiesta di dieci deputati, all'inizio della discussione, di fissazione del tempo massimo per gli interventi, o analoga proposta del Presidente in caso di turbative successive (purché in tal caso quel limite giungesse almeno ai 10 minuti, con soppressione delle votazioni, nominali o segrete, e decisione del giorno ed ora di fine discussione); la firma di dieci deputati e la necessità della iscrizione per lo svolgimento di ordini del giorno dopo chiusura della discussione generale; la firma di cinque deputati per lo svolgimento di emendamenti dopo chiusura della discussione sull'articolo.

Vi erano inoltre, come attualmente: la precedenza dell'ordine del giorno « puro e semplice » sugli altri ordini del giorno (art. 81); la firma di dieci deputati per la presentazione di emendamenti nel giorno stesso della discussione (art. 86); il termine di cinque minuti per le ragioni del ritiro di un emendamento (art. 87); la facoltà del Presidente di opporsi ad ordini del giorno e emendamenti sconvenienti o estranei all'argomento (art. 90); la regola del voto per alzata e seduta in tutti i casi di appello contro le decisioni presidenziali (art. 94).

Sciolta la Camera e dimessosi il Pelloux, sostituito dal Saracco, la Assemblea uscita dalle elezioni concordava sulla nomina di una ulteriore Commissione con l'incarico di approntare entro due giorni un nuovo Regolamento: il 1° luglio 1900 questo veniva infine presentato e approvato.

Dopo le tumultuose vicende dell'anno precedente, la Commissione dichiarava di aver voluto consentire a tutti le più assolute garanzie per la libertà del dibattito e del voto. Per la materia della discussione, non era confermata la facoltà di prefissarne la durata; veniva invece stabilito il potere del Presidente di interdire la parola, dopo due richiami, allo oratore intrattenentesi su temi estranei alla questione, salvo appello alla Camera per alzata e seduta (art. 76 del Regolamento vigente); per turbative d'ordine, veniva inoltre articolato un sistema di sanzioni (richiamo all'ordine eventualmente ripetuto, esclusione dall'aula per la seduta, censura interdicante dai lavori per un determinato numero di giorni, le due ultime inflitte su proposta del Presidente stesso votata, senza discussione

nè emendamento, per alzata e seduta) che è quello, in sostanza, tutt'oggi accolto nel Capo VIII (Polizia della Camera) – art. 56 del Regolamento.

Il Regolamento « definitivo » del 1900, restò per quasi venticinque anni il corpo delle norme disciplinatrici della vita della Camera, seppure con alcuni gruppi di modifiche, che tuttavia non ne alterarono la struttura complessiva. Il primo gruppo (relazione Brunialti 1907) comprendeva il rinvio delle interrogazioni alla seduta successiva quando fossero svolte, ritirate, rinviate o comunque decadute le prime quindici all'ordine del giorno (art. 113 del Regolamento vigente); la preventiva richiesta di svolgimento delle interpellanze (art. 121 del Regolamento vigente); la decadenza delle mozioni e interpellanze iscritte all'ordine del giorno da un tempo determinato (art. 132 del Regolamento vigente).

Il secondo gruppo (1910) estese l'anzidetta decadenza alle interrogazioni (introducendo il « tipo » della interrogazione con richiesta di risposta scritta), vietando inoltre ad ogni deputato di poter svolgere più di due interrogazioni o interpellanze nella stessa seduta (artt. 132, 115, 116 e 121 del Regolamento vigente).

Seppure la legislatura di guerra, impegnata su temi di ben altra urgenza, non segnasse modifiche regolamentari, debbono nondimeno menzionarsi due progetti della Commissione permanente per il Regolamento, anche se non pervennero a buon fine: l'uno tendente a regolare il Comitato segreto (tenuto in due periodi dell'anno 1917 sulle questioni militari e di politica estera), cui avrebbero dovuto applicarsi le stesse norme valide per le sedute pubbliche; l'altro che raccoglieva istanze isolate di modifica in un testo globale rinnovato, informato al criterio di conferire agilità e snellezza ai modi delle discussioni. Vale la pena di ricordare, tra le proposte accolte da quest'ultimo, quella di una maggiore pubblicità dei lavori assembleari attraverso la pubblicazione, entro tre giorni, dei resoconti stenografici delle sedute (13).

---

(13) Su questo punto è interessante ricordare la lunga lotta condotta in Inghilterra, a garanzia d'indipendenza dei parlamentari, in senso ostile alla pubblicità delle sedute e alla pubblicazione del verbale (cfr. MAY, *Treatise on the law of Parliament*, Londra 1957).

In Italia, una maggiore immediatezza nei mezzi di diffusione dei lavori era, per contro, esigenza assai antica e inascoltata: se ne ricordano perfino una mozione Nicotera del 6 febbraio 1887, rimandata al Comitato segreto, e una mozione ancora, proposta dal Presidente il 3 marzo 1890, tendente ad ottenere che i resoconti venissero corretti dagli oratori nel tempo massimo di quattro giorni, ed in difetto senz'altro pubblicati; talché il problema, non ultimo né lieve, anzi di spicco costituzionale, della pubblicità delle sedute è ancora oggi dibattuto, e forse per taluni aspetti (Commissioni legislative) ancora da approfondire.

Ecco quanto ne è detto in MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, fatta riserva per ciò che attiene alla asserita « ufficialità »

Un terzo ed ultimo gruppo di modifiche (1920-1922) venne appor-  
tato infine a seguito dell'adozione, per la XXV legislatura, di un nuovo  
sistema elettorale: lo scrutinio di lista con la proporzionale. Tale siste-  
ma, mutando alla distanza la stessa fisionomia della lotta politica nel  
paese, con il rafforzamento dei partiti organizzati, riusciva certo incom-  
patibile con la sopravvivenza degli Uffici costituiti per sorteggio e per  
ciò stesso inabili – per definizione – a soddisfare garanzia veruna di rap-  
presentanza bilanciata.

S'impondeva il ricorso, in tale modo, ad un sistema diversamente con-  
cepito, cioè fondato su organismi nuovi, atti a rispondere al compito fis-  
sato. Queste modifiche sono importantissime *ex post*: si ha qui il pas-  
saggio, infatti, alla struttura delle Commissioni, organi « stabili » e « po-  
livalenti » in cui si specchia l'equilibrio politico dell'Assemblea; ciò che  
conduce, come lontana conseguenza (1939; 1948-1949), all'espedito di  
accreditare ad esse non già soltanto il compito di esame preliminare dei  
progetti, ma anche, e più, la potestà legiferante in forma « decentrata »,

---

del resoconto stenografico, questione sulla quale gli orientamenti più recenti vanno,  
per altro, in contraria direzione:

« Per quanta sollecitudine si sia posta nella pubblicazione del resoconto ste-  
nografico, non riuscì sempre di averlo entro le ventiquattr'ore prescritte dal Rego-  
lamento interno [*successivamente abolite - N.d.r.*]; di maniera che esso giungeva  
qualche volta troppo tardi per dare una notizia esatta e completa delle cose dette  
nella tornata. Frattanto si diffondevano i resoconti dei giornali, soprattutto per ra-  
gioni foniche non sempre esatti; onde talvolta (11 dicembre 1861) perfino il Presi-  
dente fu costretto a rettificarli. All'inconveniente fu quindi in diversi tempi invocato  
un riparo, e si credette di trovarlo coll'affidare ai revisori la compilazione di un  
*Resoconto sommario*, il quale fosse, per quanto è possibile, uno specchio fedele della  
discussione e dal quale i giornalisti (che lo ricevono in bozze non ancora corrette du-  
rante la seduta) potessero attingere quella parte della pubblica discussione che non  
fosse loro riuscito di raccogliere esattamente. Tale resoconto, introdotto nel 1879 nella  
Camera dei deputati e nel 1882 nel Senato, si può certamente dire che abbia in gran  
parte raggiunto lo scopo, sebbene il servizio relativo non sia ordinato in guisa da  
assicurarne una compilazione scevra da difetti. Ma, poiché deve essere pubblicato  
senza indugio, la Presidenza non ne garantisce la esattezza; epperò esso non ha alcun  
carattere ufficiale, e come tale non ammette rettificazioni.

« Il solo resoconto "ufficiale" è lo stenografico, il quale ora costituisce una  
pubblicazione speciale, mentre nei primi anni veniva inserito nella *Gazzetta piemonte-  
se*, che era il giornale ufficiale del tempo... Di simili ritardi le cagioni sono mol-  
teplici e varie; prevalente il riguardo che si usa ai ministri, per la importanza che  
assumono sovente i loro discorsi e la impossibilità in cui essi, sopraccarichi di oc-  
cupazioni, si trovano di correggerli sollecitamente. Ed i ritardi stessi nel Senato sono  
così sistematici che il senatore Rossi nel 1° giugno 1887 chiese addirittura la sop-  
pressione dei resoconti "per evitare pubblicazioni tardivamente indecorose"...

« Un caso veramente eccezionale e che mette conto di registrare si è verificato  
nella tornata della Camera 10 dicembre 1863. In essa il Presidente del Consiglio Min-  
ghetti ebbe a fare questa dichiarazione che venne accolta con un *bene!*: "Domani  
farò pubblicare in un giornale la risposta precisa al deputato Crispi; perché non  
voglio prolungare più oltre questa discussione" ».

Né in misura minore la questione restava nel Parlamento attuale, dopo più  
di un secolo. Ne avverte il RUMI (*La funzione legislativa*, cit.): « Importanza rile-

ossia al sistema di esame e approvazione delle leggi che è oggi a base dell'ordine repubblicano.

La Camera fu suddivisa in Gruppi politici di almeno venti deputati, con facoltà di fondersi nei Gruppi affini minori e di riunirsi in gruppo misto nei deputati diversamente collocati. Per ogni Gruppo era da intendersi costituito Ufficio, convocato dal Presidente della Camera entro otto giorni dall'inizio della legislatura per designare, con votazione segreta ed in ragione di uno per ogni venti iscritti, i delegati alle Commissioni permanenti (artt. 26 e 27 del Regolamento vigente). Queste, formate per ogni anno finanziario, e con diritto di autoconvocarsi a richiesta di un quinto dei loro componenti, erano in numero di nove, e a loro volta si ripartivano la competenza, *ratione materiae*, su tutta l'istruzione dei lavori della Camera. Nelle ultime fasi di modifiche (22-23 giugno 1922) le Commissioni salirono da nove a dodici; si stabiliva inoltre la competenza « aggiuntiva » di quella delle finanze e del tesoro per i progetti comportanti incidenze finanziarie, nonché il periodo di due mesi per la presentazione delle relazioni (artt. 29, 30, 31 e 35 del Regolamento vigente) (14).

Per le modalità della discussione, contemporaneamente, era concessa facoltà al deputato accusato di fatti disonorevoli di chiedere giurì d'onore

---

vante, e quasi conseguenza logica del lavoro parlamentare, ha la pubblicità dei dibattiti, che il paese deve conoscere ed apprezzare immediatamente... Potrebbero giovare comunicati e riassunti diramati dalle Camere stesse, seppur senza obbligo formale di pubblicazione, ai giornali; una maggior estensione e diffusione alla radio; né sono da respingersi proposte di bollettini o pubblicazioni speciali, ed accordi analoghi a quelli con la *Hansard*. Soprattutto giova che i resoconti siano messi più rapidamente in circolazione; da noi tardano troppo per l'abitudine, che ho seguita anch'io, lo confesso, di trattenere e correggere e pulire e qualche volta modificare le bozze dei resoconti. In Francia ed in Inghilterra la diffusione è rapidissima; bisogna correggere le bozze nella stessa notte; e gli estratti non sono tardivi volumetti pubblicitari degli oratori o pseudo oratori. Mi auguro una radicale e severa riforma ».

Sia consentito aggiungere che per la Camera dei deputati tale riforma è stata fatta, a metà anno 1967, e ha funzionato e funziona puntualmente: quale che siano la durata e il termine delle sedute (ed anche se la seduta è continuata, com'è accaduto successivamente in caso di ostruzionismo) il resoconto stenografico immediato d'aula viene rivisto, composto e divulgato insieme con i quotidiani del mattino successivo.

(14) Sul descritto passaggio alla rete delle Commissioni, che è di valore storico fondamentale assai più dell'antica e pur lunghissima disputa sulle « tre letture » e sugli Uffici, può ricordarsi che l'art. 55 dello Statuto suonava: « Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori ». Il termine di « Giunta » fu sempre inteso in senso lato: del resto, anche con il sistema degli Uffici, fin lì in vigore, erano in vita alcune Giunte permanenti (quella, ad esempio, del bilancio, chiamata anche « regina delle Commissioni »; quella, già vista, per il Regolamento; quella, pure già vista, delle elezioni, ecc.).

La nascita delle Commissioni si ha nel Congresso degli Stati Uniti, per il criterio della prevalenza data alla competenza dei parlamentari (fra permanenti, speciali,

(art. 74 del Regolamento vigente), fissato il massimo di 20 minuti per svolgimento degli ordini del giorno (art. 81 del Regolamento vigente), prevista la trasmissione alla Commissione delle finanze e del tesoro di emendamenti con conseguenze finanziarie e sancito il rinvio al giorno successivo dell'esame di articoli ed emendamenti presentati nel giorno stesso della discussione, essendo facoltizzati alla richiesta Governo, Commissione o dieci deputati, per evitare voti non sufficientemente meditati (art. 86 del Regolamento vigente).

Per le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni fu fissato a due mesi il termine di decadenza (art. 132 del Regolamento vigente).

Nessuna innovazione si ebbe al vecchio Regolamento « definitivo », così consolidatosi nei primi anni del periodo fascista: esso cessò *tout court* di funzionare, a motivo della ridotta attività della Camera e soprattutto delle Commissioni, a seguito della intervenuta delega al Governo: talché può ricordarsi, del 1923, una proposta Salandra di abolire senz'altro le Commissioni stesse, che tuttavia non giunse a votazione. Una prima riforma si ebbe invece dopo la legge elettorale maggioritaria, all'inizio della XXVII legislatura (24 maggio 1924), che decideva, con altre modificazioni, la soppressione delle Commissioni ed il ritorno agli Uffici: e una seconda riforma, più radicale, dopo il regime (1925) e la costituzione della Camera con la seconda legge elettorale (1928). La Camera deliberava infatti di darsi il nuovo Regolamento del 1° maggio 1929, in relazione alla trasformazione intervenuta nell'ordinamento dello Stato, e con esso restava (salvo alcuni ritocchi) per un decennio, fino alla fine

---

inquirenti ed altri, i *Committees* sono oggi un centinaio: ciascun parlamentare partecipa a più d'uno di essi).

In Italia, in estate 1920, l'istituto obbedisce ad un motivo duplice: 1) di natura politica, attribuendo agli organi istruttori dei lavori la stessa composizione della Camera dopo la nascita dei Gruppi; 2) d'ordine tecnico, offrendo agli organismi referenti della Camera (salve le Commissioni speciali) possibilità di assolvere ad un compito proficuo, con competenza permanente in ordine all'esame di provvedimenti in materie predeterminate. E infatti è in causa, a tal momento, unicamente la funzione referente.

È con la legge 19 gennaio 1939, n. 29, invece, che prende inizio il decentramento legislativo realizzato attraverso organi interni al Parlamento. Secondo questa, erano attribuite all'Assemblea della nuova Camera dei fasci e delle corporazioni le sole leggi costituzionali, quelle indicate nella legge n. 100 del 1926 sulla potestà del Governo di emanare norme giuridiche, quelle di delega e quelle di bilancio (art. 15, primo comma). Tutte le altre appartenevano alle Commissioni legislative (art. 16). Poteva inoltre la competenza di tali Commissioni sovrapporsi a quella stessa di Assemblea, quando lo stabilisse il Capo del Governo per ragioni di urgenza (art. 17): e, per converso, tornare all'Assemblea qualsiasi altro progetto che ne fosse richiesto dal Governo o autorizzato (su proposta dell'Assemblea stessa e delle Commissioni) dal Capo del Governo (art. 15, secondo comma).

Furono nominate dodici Commissioni. È ben chiaro che, in pratica, non c'erano limiti di competenza: meglio, anzi, dire che si trattava di competenza amplissima « riservata », col solo limite dell'intervento del Governo.

della XXIX legislatura, che ne segnava la soppressione e la sostituzione (legge 19 gennaio 1939, n. 129) con la già vista Camera dei fasci e delle corporazioni.

Cessato il regime fascista, con decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 539, si stabilì che la Consulta nazionale adottasse provvisoriamente le vecchie norme della Camera *ante* 28 ottobre 1922: nell'anno successivo la Consulta approvò nondimeno un proprio Regolamento (11 gennaio 1946), nel quale, con gli adattamenti indispensabili, venivano sostanzialmente riprodotte le linee del Regolamento della Camera del 1900. Non mette conto qui, evidentemente, di indugiare: si può soltanto ricordare che nuovamente si fece ricorso a Commissioni, naturalmente consultive in conseguenza della natura dell'organo maggiore, i cui poteri erano in tale guisa limitati: al Governo soltanto spettava di legiferare.

Al vecchio Regolamento del 1900, con le modificazioni introdotte fino al 1920-1922, ritornava poi l'Assemblea Costituente, pur approvando nello stesso anno del suo insediamento (1946) qualche norma aggiuntiva, indotta dalle sue funzioni, per la nomina di varie Commissioni: tutte, però, con funzioni referenti, tra cui la nota « Commissione dei 75 » per il progetto di Costituzione (15).

Infine, lo stesso testo veniva adottato dalla prima Camera repubblicana, uscita dalle elezioni del 18 aprile 1948, in omaggio al principio della continuità storica del Parlamento. Nondimeno, nello stesso anno 1948 e nell'anno 1949, la Giunta per il Regolamento avanzava proposte di alcune modifiche particolari. Tali modifiche la Camera accettava (nelle sedute del 1° e 4 giugno 1948, del 15 settembre 1948, del 10 e 11 febbraio 1949, del 7 aprile 1949), autorizzando la Giunta stessa ad organizzarle in un testo coordinato anche in relazione alle norme della nuova Carta fondamentale dello Stato nel frattempo in vigore (1° gennaio 1948): testo che ancora veniva esaminato nelle sedute del 14 e 15 novembre 1949, e quivi infine approvato.

Esso mantiene la fisionomia dei precedenti e costituisce, con le modifiche minori via via apportate dalle prime quattro legislature repubblicane, l'attuale Regolamento della Camera.

Circa le norme sulla discussione, le modifiche definite nel periodo 1948-1949 sono di non grandissima entità, riguardando esse lo scambio

---

(15) Per una ricostruzione assai diffusa del successivo solidificarsi delle norme regolamentari, ivi comprese quelle del Senato, dalle origini alla Costituente, con gli opportuni riferimenti al quadro storico che le accompagnava, e con raffronti agli istituti paralleli dei principali regolamenti stranieri, si rimanda all'analisi di ASTRALDI e COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950.

di turno tra deputati e la decadenza dalla iscrizione per i non presenti; l'abbandono della tribuna per i discorsi, per nulla amata dai parlamentari; la salvaguardia delle dichiarazioni di voto per chi sia già intervenuto nella discussione; una rettifica di pura forma sulle violazioni d'ordine; l'estensione della presentazione degli ordini del giorno anche dopo chiusura della discussione generale, ma senza diritto a svolgimento; infine, il tempo minimo di un'ora *ante* seduta per la presentazione degli emendamenti, appoggiati da dieci firme, nel giorno stesso della discussione (per evitare proposte di sorpresa, principio da altri contestato in nome di una maggiore flessibilità del dibattito e di un diritto incompressibile del deputato), col chiarimento che tale restrizione non è applicabile ai subemendamenti (artt. 70, 71, 72, 75, 81 e 86 del Regolamento vigente).

Circa l'esame preliminare, le modifiche si soffermarono in dettagli sulla costituzione e sul funzionamento delle Commissioni.

Per gli strumenti del controllo, esse si limitarono, in sostanza, alla protrazione da sei a dieci giorni del termine per la risposta scritta alle interrogazioni e ad una esplicitazione del contenuto politico dell'interpellanza (per distinguerla dalle prime), a parte il recepimento della figura delle mozioni di fiducia e di sfiducia in testuale ripetizione della nuova disciplina costituzionale (artt. 115, 119 e 131 del Regolamento vigente).

È invece necessario aggiungere che in tali anni presero corpo due modifiche di ben maggiore portata, introducenti l'una le Commissioni legislative, l'altra le Commissioni « redigenti »: istituti di cui, nell'ultima parte del capitolo, dovrà farsi diffusa illustrazione, soprattutto per la dogmatica relativa alla natura dei rapporti che si sarebbero così configurati. Si tratta, tuttavia, di due istituti quasi completamente nuovi, e certo organici: pertanto è dovere qui — storicamente — darne almeno un accenno complessivo.

La prima modifica, oggetto del Capo VII (Funzionamento delle Commissioni) — art. 40, fu inserita in virtù del terzo comma dell'art. 72 Cost., prefigurante — come già si è visto — i principali canoni del procedimento « decentrato », ma con riserva per i regolamenti della facoltà di definirne casi e modalità. L'ordinamento interno della Camera non fece dunque, in questo caso, che sostanziare la previsione costituzionale: tuttavia, data la latitudine della riserva e la non breve gamma delle soluzioni astrattamente ipotizzabili (tra cui — si badi — anche quella negativa), non mancò discussione su alcuni aspetti della nuova disciplina: così, ad esempio, sul potere di deferimento, attribuito al Presidente salvo opposizione, ciò che sembrò rispondere ad esigenze

di snellezza del congegno procedurale, facendo salve al tempo stesso le prerogative della Camera; e così ancora sui *quorum* da proporzionare; sui deputati « esterni » senza voto e sull'annuncio delle approvazioni; sulle cinque materie di Assemblea di cui a « riserva costituzionale », cui venne aggiunta la materia tributaria. Nel 1951, a seguito dell'esperienza dei « conflitti », fu inserita la regola dell'esame a Commissioni riunite o della rimessione all'Assemblea nel caso di dissenso tra Commissione « di merito » e Commissione « di parere » per i progetti con conseguenze finanziarie: così rendendo quel parere stesso non solo obbligatorio, ma anche vincolante, ed estendendo tale prescrizione ai casi di conflitti « positivi » con altre Commissioni provviste di competenza consultiva. Nel 1958, infine, fu scambiata, in materia di parere, la Commissione finanze e tesoro con quella del bilancio, allora appunto istituita, e vi fu aggiunta la Commissione affari costituzionali, istituita contemporaneamente e competente, con le medesime modalità, per i pareri in materia di pubblico impiego.

Quanto alla seconda modifica, introdotta nell'ultima seduta del 15 novembre 1949 e rappresentata dall'art. 85 relativo alle Commissioni « redigenti » (a parte talune perplessità in merito alla sua collocazione nel Capo intitolato alla « discussione », che pare doversi intendere sotto il profilo sistematico come il compendio delle norme regolatrici della discussione stessa, in qualsiasi sede essa avvenga, e non come lo schema di un vario *modus procedendi* nell'esame delle leggi), appare anzitutto certamente arduo inquadrarla in un'opera di « coordinamento », a meno che tale espressione voglia essere riferita con assoluta preminenza all'armonizzazione con le regole della nuova Costituzione.

Ma sorge qui un non meno difficile problema: com'è noto, l'art. 72 della Carta costituzionale, relativo all'esame e all'approvazione delle leggi, contiene un primo comma, che prescrive l'esame da parte dapprima di una Commissione e quindi della Camera, con approvazione di questo articolo per articolo e con votazione finale; un secondo comma, che obbliga i regolamenti a stabilire procedimenti abbreviati per i progetti d'urgenza; e un terzo e quarto comma, che offrono la trama sulla quale « può » essere intessuta la procedura di approvazione decentrata in Commissione senza intervento alcuno dell'Assemblea, salva la facoltà di chiedere la rimessione a questa del progetto, con garanzia di pubblicità e con esclusione delle cinque materie per cui vi è riserva di procedura normale. Questo, e non altro, dice la Costituzione.

Ora, poiché « armonizzare » significa porre in accordo almeno due termini diversi (o anche in parziale o totale contrasto tra loro, fatto il

debito spazio alle supremazie « di grado »), fu proprio un tale titolo di legittimazione ad essere contestato alla Commissione « redigente », essendo stata accesamente sostenuta in Parlamento, come tuttora si sostiene in non piccola parte della dottrina, la inesistenza di alcuna norma costituzionale alla quale appoggiare l'art. 85 del Reg. Camera, introduttivo del procedimento di cui è causa.

Vero è che non manca in tale procedimento l'esame preliminare della Commissione e la votazione d'Assemblea sui singoli articoli e sul complesso del progetto, voluti dal primo comma dell'art. 72 Cost. Vero è, anche, che il secondo comma del medesimo art. 72 prevede, obbliga anzi ad abbreviazioni per i casi d'urgenza (discutibilmente richiamata dalla norma della Camera, non da quella analoga del Senato, in quanto la procedura « redigente » — che non conosce prefissione di termini — meglio sembra adattarsi a provvedimenti di natura tecnica e complessa, per i quali, di solito, è difficile sostenere l'urgenza). Vero è, infine, che il terzo comma dello stesso precetto costituzionale contiene un breve cenno sulla « rottura » del procedimento decentrato con rimessione « limitata » all'Assemblea per la sola approvazione finale e con sole dichiarazioni di voto. Ma il tentativo di riferire all'uno o all'altro di tali canoni del testo costituzionale l'introduzione per via di Regolamento di un *novum* tanto radicale (anche se in fatto poco applicato, e mai con gravi riflessi politici) non sembra possa dirsi concordemente riuscito, né in sede dottrina, né in sede di discussione parlamentare della norma, nella quale occasione la maggioranza politica del tempo ne sostenne la derivazione dalla procedura d'urgenza (secondo comma dell'art. 72 Cost.), così giustificando l'abbandono delle due garanzie di rimessione e di riserva (le quali invece sussistono per il Senato); mentre le minoranze, per la mancanza proprio di tali garanzie (e riuscendo a strappare solo la garanzia minore dell'intervento di deputati « esterni » con diritto di presentare emendamenti e di discuterli), la osteggiavano a lungo e dichiaravano, anche dopo approvazione, di ritenerla incostituzionale.

Tale questione, assai complessa ed a tutt'oggi aperta, sarà ripresa come detto, e basterà pertanto, in questa parte, avere di tale aspetto riferito.

È interessante tuttavia notare, per il profilo d'istituto, che forse più di tutti è suggestivo l'accostamento di coloro che in esso vogliono scorgere le tracce, per di più in qualche modo migliorate, della seconda fase delle « tre letture », introdotte dal Bonghi nel 1888 e conservate

nel Regolamento (seppure cadute in desuetudine) fino alla sua formulazione « coordinata » di vent'anni or sono.

Nel corso successivo delle legislature repubblicane, da parte della Giunta e dell'Assemblea continua l'opera di aggiornamento del vecchio testo così rielaborato: ma, nonostante limiti ed antinomie vengano da molte parti rilevati, non è impostata almeno formalmente – si noti bene – una questione di riforma, né di una più modesta revisione: trattandosi soltanto, invece, di effettuare i minori aggiustamenti che si ritengono necessari ed utili, giusta le indicazioni suggerite da un'esperienza ormai quasi ventennale.

Così, per la discussione, le modifiche si limitano al divieto di iscrizione dopo il secondo giorno della discussione generale, inserito nel 1951 all'art. 70 – non senza qualche contrasto – per motivi di connessione d'ordine con un nuovo istituto (la « discussione organizzata ») accolto l'anno precedente e che vorrà un'analisi accurata; e ancora alla sostituzione formale della Commissione del bilancio alla Commissione finanze e tesoro per quanto riguarda l'organo destinatario della trasmissione di emendamenti « finanziari » appena presentati, o titolare della facoltà di chiederne il rinvio se presentati nello stesso giorno, sostituzione operata all'art. 86 all'inizio della III legislatura (1958), allorché – come detto – la Commissione del bilancio viene istituita.

Per quanto attiene alle Commissioni in generale, nuove modifiche si hanno in materia di funzionamento (Comitati ristretti, ecc.): tra l'altro, una introdotta nella IV legislatura (1965) ne protraeva il periodo di durata dall'anno finanziario al biennio, a simiglianza di quanto già previsto per il Senato (art. 29 del Regolamento vigente). Si rilevava, infatti, l'incongruità di spezzare annualmente l'opera delle Commissioni proprio nel momento in cui, concluso l'esame dei bilanci, queste passavano a riprendere l'attività normale: e in realtà, la regola dell'anno finanziario, che risaliva al 1920, cioè al già visto passaggio dagli Uffici (costituiti per sorteggio) alle Commissioni permanenti (per le quali la nomina ha una derivazione volontaria), e si giustificava quindi in una logica transitoria con l'intenzione di evitare eccessi di stabilizzazione, non sembra conservasse senso alcuno una volta acquisito, da parte delle Commissioni, rilievo costituzionale.

Per il controllo, la prima legislatura vara nel 1950 una iniziale modifica, intesa all'esclusione dell'ordine del giorno dalle discussioni sulle mozioni per la fiducia (o la sfiducia) al Governo, ritenuta non consona, per sua stessa natura, all'uso di uno strumento dal contenuto particolaristico; e una seconda nel 1951, diretta a stabilire che per i deputati

interroganti assenti s'intenda essere chiesta la risposta scritta: con ciò capovolgendo, per la verità, l'impostazione della Giunta, che proponeva di restringere la ripresentazione dell'interrogazione, e non già di ampliare il diritto alla risposta (artt. 131 e 113 del Regolamento vigente) (16).

#### LA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA PLENARIA.

4. - Cento anni prima della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo*, nel *Bill of Rights* del 1688 si sanzionava in Inghilterra la libertà di parola, la più importante garanzia di indipendenza del Parlamento.

Oggi, nel profilare la sistemazione teorica dei vari istituti contenuti nel vigente Regolamento della Camera, e che attengono alla discussione, deve premettersi, anzitutto, la trattazione di un'importante innovazione, già proposta in sede di coordinamento del 1949, introdotta nel testo con altre modifiche minori nel 1950, da cui il dibattito può restare a fondo influenzato.

Si intende dire dell'istituto della « organizzazione della discussione », di cui al Capo III (Attribuzioni della Presidenza) - art. 13-*bis* del Regolamento, accolto solo nei primi anni della Repubblica, ma con alcuni antichi seppur sporadici precedenti. Esso riprende, radicalmente trasformandoli nello spirito e finalmente codificandoli, gli spunti che tante volte si è visto essere stati affacciati nella Camera italiana per una qualche forma - potrebbe dirsi - di « pianificazione » dei dibattiti con mezzi, come si è visto, tra i più diversi e disorganici (limitazione del tempo massimo per i discorsi, « blocco » degli ordini del giorno ed emendamenti, e così via): spunti che mai trovarono, in definitiva, la possibilità di radicarsi nella regola e nel costume parlamentare, non foss'altro che per il fatto di essere spesso improvvisati sotto l'impeto della contingenza, o ad essa addirittura ed esplicitamente riferiti: come la norma, varata in periodo ostruzionistico il 3 aprile 1900, secondo cui, nei casi di turbative dei lavori (condizioni di cui, in definitiva, soltanto la maggioranza era chiamata a giudice nei momenti più « caldi » della vicenda politica), la Camera, su proposta del Presidente, avrebbe avuto potestà di contenere fino a 10 minuti il tempo massimo per gli interventi, di escludere ogni ricorso a votazioni qualificate e di fissare il termine della discus-

---

(16) Dell'ultima modifica della IV legislatura (10 maggio 1966) sarà lecito dare notizia sotto un'angolatura « interna »: con essa la Camera rielaborava gli artt. 41 (*Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*), 139 (processo verbale), 142, 143, 144, 145 (Biblioteca) e 147 (Uffici) del proprio Regolamento, in conformità al totalmente nuovo « Regolamento dei Servizi e del Personale » approvato dall'Ufficio di Presidenza il 31 luglio 1964 ed entrato in vigore il 1° agosto dello stesso anno.

sione; norma di cui, per vero, dopo lo scioglimento, la nuova Camera fece presto giustizia, non riportando alcunché di simile nel Regolamento « definitivo » del 1° luglio 1900.

Il fatto è che la composizione di una Camera qual era quella eletta col sistema uninominale a suffragio ristretto, ed anche a suffragio allargato nei primi due decenni del secolo XX, si riteneva del tutto incompatibile con qualsiasi congegno diretto a limitare, infine, il sacro ed intangibile diritto del parlamentare a far valere l'autorità, il prestigio, la dimostrata fondatezza del suo pensiero, e a far scadere su un piano di malintesa efficienza « aziendalistica » prerogative, funzioni e concezione stessa delle Assemblee.

Non così accade, però, nella profonda trasformazione subita, a partire d'allora, dagli istituti parlamentari con l'adozione del sistema di elezione a scrutinio di lista e del principio della rappresentanza proporzionale: e prima e meglio ancora di ciò, con il mutare dei termini essenziali della lotta politica nel paese, a seguito del ruolo sempre più penetrante giuocato in essa, fin dalla loro costituzione, dai partiti politici a vasta base popolare. Così come si è visto per la costituzione delle Commissioni permanenti, che data dall'estate del 1920, al modo stesso la « discussione organizzata », di cui l'attivazione è in mano ai Gruppi, come subito si vedrà, non rappresenta che la codificazione di questa nuova realtà politica, di cui gli stessi Gruppi sono l'espressione.

Talché, se è vero che il concetto di « pianificazione » applicato ai dibattiti (poiché di questo si tratta, in verità, in termini teleologici: e non già, come pure fu detto in Assemblea, di « organizzazione » o di « ordine » degli stessi, ciò che esprime diverse concezioni, di contenuto rispettivamente ritualistico e procedimentale) sembra suonare falso e fuori sede – per la innegabile ed istintiva ripugnanza a concepire l'attività di un Parlamento libero come costretta a svolgersi entro limiti che non siano quelli volta per volta stabiliti dallo spontaneo senso di responsabilità e moderazione dei suoi membri – non è men vero, d'altro canto, che molta parte di tale atteggiamento, legato al retaggio tradizionale di una classe dirigente politica che prescindeva dai partiti, o per converso a nuove forme di contestazione da parte di minoranze che scorgono nella propria attivissima presenza in tale organo costituzionale e sovrano la irrinunciabile difesa di essenziali esigenze « garantiste », può avviarsi a cadere, ove si accresca la presa d'atto dell'esistenza di società composite ed « accelerate », pronte a dar luogo ai più rapidi processi di autorganizzazione in carenza di azione dello Stato e sempre più intessute nelle loro più varie aggregazioni – dai nuclei operativi di base ai corpi inter-

medi, alle organizzazioni medie e grandi in campo economico, politico e sociale – di una linea d'azione programmata (17).

Orbene il Parlamento, primo garante dello svolgersi della dialettica politica in termini civili e baluardo supremo di libertà, ma anche specchio fedele e sensibile, proiezione e modello del paese, non può estraniarsi – così a molti sembra – dalle comunità sociali che lo esprimono, ignorando, egli solo, direttive e tendenze « autoportanti » da cui esse stesse sono attraversate: anziché, invece, controllarle e precorrerle (18).

---

(17) Ricorda ALBERTO GIOVANNINI (*Il partito liberale italiano*, Milano 1958) che di fronte al primo Ministero Giolitti (1892), composto di esponenti della sinistra, uno dei deputati più rappresentativi della destra, Ruggero Bonghi, si domandava: « Cosa vogliono dire destra e sinistra? Vogliono dire persone che siedono di qua e di là ». E che più tardi (1896) il *leader* dell'estrema sinistra, Felice Cavallotti, dirà: « Io guardo come viventi anacronismi coloro che ancora mi parlano di destra e sinistra. Ma che destra e che sinistra! ».

(18) Il 4 giugno 1964 il presidente del Gruppo democristiano della Camera, Zaccagnini, in riferimento a proposte di modifiche regolamentari allo studio presso un'apposita commissione del Gruppo stesso, dichiarava all'*Avvenire d'Italia* e al *Quotidiano*: « La Camera è ancorata ad una regolamentazione rispondente ad un mondo politico che lo stesso sistema elettorale uninominale configurava completamente diverso dall'attuale; s'impone pertanto un nuovo metodo, che risponda adeguatamente alle esigenze di una vita parlamentare espressa dal sistema elettorale proporzionale, alla quale i moderni partiti organizzati hanno giustamente dato un diverso volto ».

Allo stesso scopo il presidente del Gruppo senatoriale, Gava, proponeva all'assemblea della democrazia cristiana di Sorrento (30 ottobre-3 novembre 1965) di affidare ai direttivi dei Gruppi un giudizio vincolante su ogni iniziativa.

Il deputato Malagodi affermava, il 26 giugno 1965, che la indisciplina dei deputati non è utile alla democrazia. « Con ciò – proseguiva – i liberali non intendono affermare la supremazia degli apparati dei partiti nelle rappresentanze parlamentari. Essi hanno cercato di evitare questo inconveniente: i loro deputati e senatori sono tutti membri di diritto del congresso e del consiglio nazionale: la direzione si riunisce sempre coi direttivi parlamentari, non c'è mai stato questo contrasto ».

Il deputato La Malfa rilevava, il 20 ottobre 1966, come i partiti siano i soli in possesso della « capacità di guardare ai problemi generali, e di avere per essi una soluzione globale »; il deputato Luzzatto, il 16 febbraio 1967, che « in Parlamento i partiti si riflettono nei Gruppi parlamentari, la cui funzione si tende a riconoscere sempre più ampiamente, e questa è una tendenza che merita sviluppo »; e il deputato Ingraio, il 23 marzo 1967: « La funzione dei partiti è proprio quella di preparare ed elaborare nel paese le soluzioni politiche da confrontare in Parlamento; ed è una funzione essenziale, per impedire che l'attività parlamentare sia un caotico e infecondo intrecciarsi di grezzi pareri individuali. Ma questo compito unificante dei partiti deve servire a rendere più efficace il confronto, non ad annullarlo, perché se tutto è già deciso prima e fuori del Parlamento, allora per forza di cose trionfano la noia, l'indifferenza e, quindi, l'assenteismo ».

Sulla richiesta di una maggiore autonomia ai Gruppi, il deputato Mariani, il 6 aprile 1967, osservava che « l'accusa che l'assenza dalla attività parlamentare in aula è dovuta al continuo spostamento della sede delle decisioni, e che le decisioni vengono prese fuori dalle naturali sedi del potere, è abbastanza fondata, anche se il problema è molto più vasto e riguarda la crisi del Parlamento e la stessa riforma della classe politica e la vita interna dei partiti ».

Per quanto riguarda in particolare il rapporto tra i partiti e i Gruppi di maggioranza e il Governo, in ordine al programma legislativo, si deve segnalare la polemica di stampa intercorsa tra il presidente del Gruppo senatoriale democristiano,

« Piano » è sinonimo di « programma », con una accentuazione dei contenuti strumentali sui contenuti finalistici: è necessario rilevare qui, prima di andare oltre, che tale scelta terminologica vuol essere simbolo, anch'essa, dell'assoluta « neutralità » politica di un necessario discorso di inquadramento generale del problema dei dibattiti, sul punto delicatissimo della loro organizzazione, ciò che è premessa e condizione di stile per la disamina che dovrà seguire della complessa loro disciplina: com'è dovere ed essenziale garanzia, d'altronde, in materia procedurale, in cui il Parlamento non può collegarsi ad altro fine che non sia quello di svolgere rapidamente e bene la sua funzione, fatta astrazione dalle possibili suggestioni della contingenza e da ogni dato dello scontro politico.

Ciò tanto più è vero allorché si tratti di attività legislativa, e allorché si consideri che l'accennato problema della incisività dei lavori, di fronte al ritmo delle odierne esigenze e azioni « di programma », è problema comune a tutti i Parlamenti, quali che siano i presupposti di regime o di indirizzo politico dei paesi in cui agiscano. Valga per tutti il pensiero espresso da Churchill, nel 1944, a proposito dei Comuni inglesi: « Non v'è nulla di peggio, per far scendere il prestigio di un Parlamento nella pubblica opinione e ridurlo al livello di un qualsiasi ufficio dello Stato, che tenerlo aperto giorno e notte in dibattiti interminabili, della cui importanza il pubblico si può rendere conto solo se si tratti di esigenze eccezionali, imposte da necessità politiche inderogabili ».

L'art. 13-*bis* Reg. Camera, di cui si tratterà non già sotto il profilo statico, tema che attiene ad altro capitolo dell'opera, ma per l'aspetto funzionale, cioè per i riflessi esercitati sulla dinamica della discussione, è istitutivo dunque di un nuovo organo – la « Conferenza dei Presidenti » – composto dall'Ufficio di Presidenza, dai presidenti delle Commissioni, dai presidenti dei Gruppi.

Quest'organo ha due funzioni:

a) convocato a discrezione del Presidente, con la presenza eventuale del Governo, raggiunge accordi sull'ordine dei lavori dell'Assemblea, che vengono a questa comunicati dal Presidente nella seduta successiva;

---

Gava (sul *Mattino* del 25 gennaio e dell'8 e 22 febbraio 1967) e il direttore del quotidiano socialista, Gerardi (sull'*Avanti!* del 9 febbraio 1967) in coincidenza con la proposta avanzata dal primo per una più stretta cooperazione tra i Gruppi della coalizione governativa; e la risposta del Gruppo senatoriale socialista intesa alla costituzione di un Comitato di coordinamento, ma con riserva di piena libertà di decisione a fronte dei disegni di legge presentati dall'esecutivo.

b) convocato su decisione della Camera, presa con la procedura « incidentale » prevista dall'art. 79 Reg., previa proposta del Presidente e dopo il terzo giorno dall'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno, ne organizza la discussione, fissando l'ordine degli interventi e delle dichiarazioni di voto, il divieto di iscrizioni ulteriori e il calendario delle sedute necessarie.

L'istituto, ripreso con il tradizionale metodo parlamentare da una prassi adottata dalla prima Camera repubblicana, si richiama a modelli franco-inglesi, e a suo proposito va posta subito una doppia notazione:

1) esso non spoglia l'Assemblea del potere di modificare gli accordi, nel caso in cui funzioni per l'ordine dei lavori; la spoglia invece di tale potere (poiché la decisione della Camera è intervenuta in forma delegante) nel caso in cui funzioni per l'« organizzazione della discussione »;

2) considerato in un primo tempo con sospetto da parte delle più forti minoranze (nonostante venisse prospettato come diretto esattamente a garantirne i diritti), esso vide in prosieguo abbandonate le maggiori riserve formulate: ma con la condizione, esplicitata nell'approvazione, che gli accordi per l'ordine dei lavori dovessero interpretarsi come unanimi; nel caso, invece, dell'« organizzazione della discussione », venne chiarito, nella stessa sede, che tale unanimità non potesse intendersi richiesta, mentre poteva d'altro canto ritenersi esclusa l'applicazione dello strumento della « chiusura deliberata » di cui all'art. 82 Reg.

Il Senato non ha creato formalmente alcun collegio di tipo simile: in fatto novera, però, un collegio più ridotto, formato dai Vicepresidenti di Assemblea e dai presidenti dei Gruppi, senza che vi partecipi il Governo. Del resto, anche la Camera ha dato vita, in pratica, a un organo ristretto, la « Conferenza dei Capi Gruppo », con analoghi scopi: ed anche esiste una « Conferenza dei vice Capi Gruppo », con funzioni minori.

Il rendimento dell'istituto è ancora oggetto di valutazione disparata. Secondo alcuni ne è crescente il rilievo, enucleandosi da esso il germe dell'organizzazione in via ordinaria dei lavori. Secondo altri, non ha mutato e non muta sull'antico formarsi del programma, appoggiato ai consueti poteri presidenziali, per la difficoltà singolare in cui si trova, esso che è specchio d'Assemblea, di attrarre a sé la decisione politica in tal campo, restando invece maggiormente atto ad una mediazione tecnica sul calendario dei lavori: vertente infine, più che su un quadro organico di legislazione, sulla mera difesa « razionalizzatrice » dell'ordine delle sedute e delle discussioni.

Se questo è vero (e non succede in altri Parlamenti), è difficile dire perché accada. Se ne imputarono la radicalizzazione avvenuta nella lotta, la forza della pregressa tradizione e, non da ultimo, la stessa forma di convocazione (facoltativa e saltuaria) dell'organo che si è costituito.

Questi motivi possono accettarsi: ma il vero limite è, probabilmente, che per le decisioni sui lavori non può prescindersi dall'unanimità. In tali condizioni si comprende come, nei periodi in cui acuta è la tensione (e in cui la Conferenza, appunto, potrebbe svolgere un'opera di mediazione) la possibilità di raggiungere gli accordi riposi solo sull'autorità morale del Presidente, con le limitazioni inevitabili che un tale tipo di composizione incontra in presenza di temi di forte contenuto; e sia, in sostanza, assai diminuita.

Questa questione di organizzazione si riconnette strettamente all'altra, da lungo tempo sollevata, sull'alternanza temporale dei periodi di lavoro. Nella Conferenza dei Capi Gruppo della Camera del 12 novembre 1959 (19) fu unanimemente deliberato l'esperimento di un periodo di dieci giorni di sedute continuative (dal 9 al 19 dicembre), quale premessa per la preparazione di un calendario di sedute alternate tra le Camere. Scopo di questa soluzione era indicato quello di conferire ai lavori un programma più ordinato, e in pari tempo quello di consentire ai deputati di attendere ad essi con continuità, per dedicarsi invece, nei periodi di aggiornamento, all'adempimento di altri e pressanti impegni politici. Ma il sistema, in definitiva, non passò, e il tentativo venne abbandonato, anche se per un'alternanza di lavori si continuava ad esprimersi da molte parti: così, ad esempio, il programma del partito repubblicano per le elezioni del 1963 prevedeva una sospensione annuale dell'attività legislativa per due o tre mesi; e così ancora, poco dopo, il deputato Cuttitta domandava, il 13 agosto 1963, la ripresa dell'esperimento di cui all'iniziativa presidenziale di tre anni avanti; mentre a sua volta, il 4 aprile 1965, il deputato Tozzi Condivi proponeva il ritorno all'art. 62 Cost., secondo cui le Camere sono riunite di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre, sicché ogni altra convocazione avrebbe a ritenersi straordinaria.

Si riconsiderava anche, in questo quadro, l'istituto statutario della sessione, abrogato dalla Costituzione, al cui ripristino si dichiaravano favorevoli, tra gli altri, i presidenti dei Gruppi parlamentari di maggio-

---

(19) V. circolare del Presidente della Camera del 2 dicembre 1959.

ranza relativa della Camera e del Senato, Zaccagnini (8 marzo 1964) e Gava (9 marzo 1947) (20).

Non meno significativa la posizione di esponenti della stessa parte politica per rivedere il principio della decadenza, con la fine della legislatura, di ogni progetto di legge non condotto ad approvazione definitiva, o almeno escluderla per i progetti già approvati nell'uno o l'altro dei due rami del Parlamento: dal Presidente del Consiglio Leone (1° luglio 1963) al deputato Lucifredi (9 febbraio 1965), secondo cui occorreva « rinunciare al *tabù*, che non ha alcuna solida base, tranne quella tradizionale, della decadenza, a fine legislatura, di tutto il lavoro fatto dal Parlamento e non condotto a termine », al deputato Tozzi Condivi (4 aprile 1965), che rilevava come nessun disposto costituzionale o regolamentare fosse violato dalla revisione.

Su tale punto, nella seduta del 9 febbraio 1965, aveva concordato il deputato Laconi, per la maggiore opposizione. Si rilevava dunque, fin da allora, che una tal prassi, priva di ogni realistica ragione, lo sembrava ancor più in un sistema di partiti che conservava la sua stabilità anche al di là delle consultazioni elettorali; mentre in favore della continuità legislativa – eventualmente temperata da una conferma « di recupero » espressa o tacita delle nuove Assemblee – non si manca attualmente di citare l'operatività di un piano di sviluppo da cui restano inevitabilmente scavalcati i limiti di legislatura (21).

È necessario dunque rimarcare l'auspicio, varie volte avanzato, per un riesame almeno d'istituti: ciò che potrebbe ritenersi utile, tra l'altro, a revitalizzare, con un adeguamento analogo a quello visto per tant'altra parte del Regolamento, e di cui qui non si spiegherebbe l'esclusione, l'arcaica forma della discussione generale, oggi assai spesso svolta in

---

(20) Il 15 marzo 1967 il deputato Carlo Russo rilevava: « Il ritorno, sia pure in diversa forma, alle sessioni, che già esistevano nel Parlamento pre-fascista, potrebbe consentire di programmare i lavori della Camera dei deputati stabilendo in anticipo un certo numero di leggi da approvarsi in un prestabilito periodo di tempo. All'inizio della sessione il Presidente, sentiti i Capi Gruppo ed il Governo, dovrebbe predisporre il programma dei lavori da sottoporre all'Assemblea. Per la discussione generale verrebbe prevista per ogni Gruppo una determinata assegnazione di tempo ».

Beninteso, era estranea a queste istanze, l'idea di riconnettere alla riedizione della sessione ogni e qualsiasi effetto sull'efficacia dei lavori.

(21) Alla fine della IV legislatura una proposta formale risulta presentata dal deputato La Malfa, intesa ad escludere la decadenza per i progetti già approvati da una delle Camere.

Su di essa concordava il deputato De Pascalis nella seduta del 19 febbraio 1968 dedicata all'esame del bilancio, rilevando che il successo della politica di piano si collega ad una riduzione dei costi operativi del sistema legislativo, tendente a limitare gli « sprechi » di lavoro parlamentare.

interventi frontali e frazionistici, la cui non rara elevatezza non può sottrarsi alla sorte immeritata di cadere in un vuoto di efficacia: giacché, al di là di ogni formalismo, la sua funzione non può certo indicarsi come quella, tipica già del Parlamento liberale, di eliminare dubbi, rimuovere dissensi, rafforzare consensi a un'opinione d'Assemblea: ma come quella, invece, di offrire ai Gruppi un'istanza opportuna ed adeguata al chiarimento politico della questione, così come già avviene nella prassi per l'ulteriore e più stringata fase, ma non per questo meno significativa ed importante, delle dichiarazioni di voto (22).

All'infuori della ipotesi della « discussione organizzata », questa si svolge con il succedersi di tre fasi generiche previste dal Regolamento: 1) la discussione generale; 2) la trattazione degli ordini del giorno; 3) l'esame degli articoli e degli emendamenti. In tutte e tre le fasi l'iter procedurale può essere nondimeno attraversato da taluni « incidenti » formali (richiami al Regolamento, per l'ordine del giorno, per la priorità delle votazioni o posizione della questione) o sostanziali (sospen-

---

(22) Nella cornice delle istanze generali di riforma, per ovviare a disfunzioni e lentezze denunciate, si registra però una diversa accentuazione di alcuni aspetti del problema da parte degli esponenti della maggioranza rispetto a quelli delle opposizioni: attenti molto, questi ultimi, a comprensibili riserve d'ordine politico.

La proposta più consueta è quella di una decisa riduzione dei tempi di discussione generale, sia nell'esame preliminare in Commissione, sia in Assemblea, col riservare ai Gruppi gli interventi « ufficiali ». Il deputato Zaccagnini, il 20 ottobre 1966, dichiara: « L'obiettivo fondamentale immediato è una sostanziale riforma del Regolamento, che consenta di riservare all'esame dell'Assemblea le decisioni di indirizzo e di impostazione politica e demandi alle Commissioni l'attività di carattere secondario e regolamentare ». Ma secondo lo stesso deputato, il 7 marzo 1967, « per modificare il Regolamento dobbiamo servirci dell'attuale Regolamento, e questo dice subito come le cose siano difficili. Le opposizioni temono una diminuzione dei loro poteri. Potrebbero fare ostruzionismo, e allora ci vorrebbero mesi e mesi per introdurre qualche cambiamento. Possiamo impegnarci in questo lavoro alla fine della legislatura? È un problema, però, che deve essere preso di petto da una maggioranza che voglia attuare una politica. Lo si deve perciò affrontare all'inizio della legislatura, anche con la prospettiva di un dibattito di due-tre mesi ».

Per il deputato La Malfa, il 25 ottobre 1966, « già il fatto che si parli di programmazione e di piani di sviluppo per molti problemi della vita nazionale porterà il Parlamento, sia pure attraverso un lungo travaglio, a modificare i suoi metodi di discussione, di esame, di decisione, di legiferazione. Alla lunga, il nuovo metodo la vincerà sul vecchio, ormai anacronistico ».

Per il deputato Mauro Ferri, il 7 marzo 1967, « anche se per le modifiche al Regolamento occorre solo la metà più uno dei membri dell'Assemblea, e quindi una maggioranza potrebbe imporre la sua volontà, c'è uno scrupolo a varare riforme di una certa importanza senza l'accordo dell'opposizione ».

Quanto all'atteggiamento di quest'ultima, il deputato Ingrao dichiara il 20 ottobre 1966: « Si può cominciare dalle cose più semplici. Noi comunisti siamo pronti a trattare e a prendere accordi, ma per attuare la Costituzione, non per facilitare lo strapotere dell'esecutivo ». E ribadisce il 9 marzo 1967: « Noi accoglieremo favorevolmente ogni invito a discutere che ci venga dai presidenti delle Camere e porteremo al dibattito proposte positive. Deve essere chiaro, però, che la questione è politica ».

siva e pregiudiziale), cui si connette l'istituto non scritto della preclusione.

Si nota subito che tale ordine logico non corrisponde all'ordine degli articoli del Capo X, i quali sono, nonchè diversi e disorganici, quanto mai frantumati, quasi a colmare, in modo improvvisato, il solco rimasto vuoto della parte centrale del sistema.

Ciò in realtà dipende, come già si è avuto modo di illustrare, dal convulso formarsi di tale normativa, consolidatasi in diverse epoche e per diverse finalità, senza soverchie preoccupazioni di collocazione ed assai spesso neppure di coordinamento formale.

In tali condizioni, è oltremodo evidente la problematicità di una trattazione sistematico-istituzionale di questo gruppo di norme regolamentari, che è di tutti il più antico e tormentato, pregno di carica politica, quanto, per le medesime ragioni, scarsamente trattato dalla dottrina: a tal riguardo, anzi, non può non esser condiviso l'auspicio formulato che gli studiosi vogliano indagarlo con la più grande e attenta dedizione (23).

---

Pertanto (23 marzo 1967) « solo nel quadro di un nuovo rapporto tra maggioranza e opposizione sarà possibile apportare quei miglioramenti " tecnici " ai meccanismi parlamentari che possono snellirli e migliorarne la funzionalità (rapporto tra lavoro delle Commissioni e lavoro d'aula, tempi e modi dei dibattiti in aula, regime delle interrogazioni, forme nuove di controllo, coordinamento tra le due Camere, eccetera) ».

Non dissimile la posizione dei socialisti di unità proletaria i quali, il 7 e 15 marzo 1967, propongono di unificare o almeno armonizzare i regolamenti dei due rami del Parlamento, e sottolineano al riguardo le responsabilità della maggioranza; mentre i liberali, il 7 marzo 1967, si dichiarano favorevoli alla revisione, ma subito aggiungendo che è difficile pensare a questa impresa in fine di legislatura, e che la portata delle modifiche dipende anche dai rapporti fra maggioranza ed opposizione.

Sul punto, ancora il 7 marzo 1967, il deputato La Malfa riprende: « Bisogna gettare un ponte tra maggioranza e opposizione. Oggi i rapporti sono congelati e l'opposizione ritiene di doversi battere contro ogni modifica del Regolamento che diminuisca i suoi poteri... L'onorevole Ingrao ha detto più volte che i comunisti sono disposti a discutere questi temi. Allora muoviamoci, verifichiamo le intenzioni dell'opposizione e della maggioranza. Io credo che la situazione non sia disperata. Facciamo, come maggioranza, le nostre proposte, offriamo all'opposizione la contropartita di un effettivo controllo politico ».

Tale è, dunque, per le forze politiche, il vero problema. Le istanze dette rimangono nell'opinione: la IV legislatura si chiude senza revisione.

(23) Cfr. RUINI, *La funzione legislativa*, cit.

Per verità il tema della discussione, probabilmente per le molteplici incongruenze dei regolamenti parlamentari considerato di sistematica assai complessa, non ha tuttora ricevuto dai costituzionalisti l'approfondimento che sarebbe desiderabile.

Per la bibliografia di specie v. (oltre agli antichi ed ormai difficilmente utilizzabili BENTHAM, *Tactique des Assemblées politiques délibérantes*, in « Oeuvres de J. Bentham », Bruxelles 1840, e MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*) U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino 1900; Id., *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Roma 1902; ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma 1932; MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma 1948; Id., *Principi costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*, Roma 1949; ASTRALDI e Co-

Il criterio seguito in questa sede, per arrivare a una *reductio ad unum* degli istituti della discussione, è stato scelto, dunque, in modo duplice: da un lato, la classificazione ed il collegamento teorici dei medesimi, astrazione fatta dall'inferirsi, intersecarsi e sovrapporsi della rete degli articoli: dall'altro, un tentativo di valutazione storicistica della funzione di assorbimento, nonché dell'evoluzione tendenziale.

Una prima conseguenza si trae dalle anzidette osservazioni: pur non essendo caso, qui, di entrare nella interpretazione, ed anzi essendo ciò fuori questione per la natura stessa dell'opera presente, non si può non desumerne che qualsiasi criterio di interpretazione sistematica, almeno per le norme del Capo X del Regolamento, richiederà cautele ed argomenti per buona parte sconosciuti a questo tipo di interpretazione, così come esso viene prospettato dalla giuspubblicistica generale.

Una seconda conseguenza è questa: che quanto più la sistematica teorica degli istituti dimostrerà di poter dare il « nesso » che lega tra di loro le varie fasi della discussione, così come un progetto giunge di fatto a essere vagliato e deciso nell'aula parlamentare, con la corretta collocazione concettuale degli incidenti che possono percorrerla, e la sutura dei « fuor d'opera » e dei tempi d'attrito, tanto più quella stessa potrà assumersi valida e verificata, ed il suo schema, non quello degli articoli, in grado di rispecchiare l'attività complessa e multiforme dell'Assemblea.

5. – Il Capo X (*Della discussione* – artt. da 69 a 92) è ritenuto la parte fondamentale del Regolamento.

Aprono tale disciplina alcune norme d'ordine preliminari, tra cui la regola della iscrizione a parlare al banco della Presidenza subito dopo che l'argomento sia stato posto all'ordine del giorno (art. 70), ciò

---

SENTINO, *op. cit.*; CAMPION & LIDDERDALE, *European Parliamentary Procedure*, Londra 1955; LONGI e STRAMACCI, *op. cit.*; TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1962; MOHRHOFF, *Discussione parlamentare*, in « *Novissimo digesto italiano* », vol. V, Torino 1957-1966.

V. inoltre sui singoli istituti della discussione CONTUZZI, *Emendamento*, in « *Digesto italiano* », vol. X, 1898; COSENTINO, *Pregiudiziale di costituzionalità*, in « *Rassegna parlamentare* », 1960; LONGI, *Pregiudiziale e sospensiva*, in « *Rassegna parlamentare* », 1961; PALADIN, *Emendamento*, in « *Novissimo digesto italiano* », vol. VI, Torino 1957-1966; SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in « *Enciclopedia del diritto* », volume XIV, Milano 1958-1966.

La relativa scarsità della letteratura e la innegabile vetustà della maggior parte di essa (in pratica, pochissime opere italiane di carattere generale *post-coordinamento*) rendono quindi ancor più accentuate le difficoltà di collocazione teorico-sistematica degli istituti di questa fase (« della perfezione ») pur di così centrale rilevanza nel processo di formazione della legge.

che vale ad escludere la necessità della iscrizione per gli argomenti che all'ordine del giorno non siano (ad esempio, questioni incidentali) e determina, per gli altri, l'ordine degli interventi alternativamente « contro » e « pro » (scomparsa oggi l'iscrizione a parlare « sopra » il progetto di cui al primo Regolamento provvisorio della Camera Subalpina) (24). Per consuetudine, e salva la precedenza degli iscritti, rimane in vita la disposizione dei primi due regolamenti provvisori, che consentiva a un deputato di parlare, anche se non iscritto, dopo « aver chiesto dal suo stallo la parola ed averla ottenuta dal Presidente ». Tassativo è, invece, il divieto di iscrizione oltre il secondo giorno della discussione (1951), in conseguenza dell'istituzione della « Conferenza dei Presidenti » di cui all'articolo 13-*bis* del Capo III del Regolamento (1950), che non potrebbe efficacemente funzionare senza che si disponga nel più breve termine del quadro complessivo degli interventi. I deputati possono scambiarsi il turno, e ne decadono se assenti: per uso, sono considerati rinuncianti (25).

Pure nelle norme d'ordine rientrano alcune altre sulle formalità degli interventi. Abolita per unanime auspicio la tribuna (prescritta dal primo Regolamento provvisorio ed assai presto, in fatto, abbandonata), il deputato parla dal suo seggio, in piedi, al Presidente, quale moderatore della discussione: ciò non può avere, è ovvio, che conseguenze di stile in un dibattito in cui, fermo restando l'interlocutore costituzionale (il Governo), la controparte sarà di volta in volta politica (il Governo stesso o i Gruppi) o tecnica (il relatore) (art. 71).

---

(24) La precedenza della parola « contro » si fonda sulla presunzione che la Camera conosca gli argomenti favorevoli alla legge per mezzo della relazione. L'applicazione di questa norma si fa oggi cercando di alternare, di massima, gli oratori della maggioranza con quelli dell'opposizione.

(25) Con circolare 22 settembre 1964 il Presidente Bucciarelli Ducci comunicava l'istituzione di un « Registro delle iscrizioni a parlare » avente carattere ufficiale. Esso contiene l'indicazione dei provvedimenti, non appena inseriti nella prima parte dell'ordine del giorno, e l'elenco delle iscrizioni, sottoscritte dagli interessati o dai responsabili dei Gruppi, con giorno ed ora della richiesta. Rammentato l'art. 70, consentente gli scambi tra i deputati (presumibilmente dello stesso Gruppo e, comunque, consenzienti) nonché modifiche della Presidenza per alternare gli interventi giusta l'atteggiamento politico degli oratori, ed implicante che al termine del secondo giorno della discussione generale possa comunicarsi ufficialmente l'elenco delle iscrizioni, il Presidente auspicava che il « Registro » di nuova istituzione potesse validamente utilizzarsi, in casi particolarmente complessi, per annotarvi le iscrizioni anche su articoli o per dichiarazioni di voto, e infine nei casi di « organizzazione della discussione » da parte della Conferenza.

Così formalizzato, l'ordine delle iscrizioni pone ancor più in rilievo la sua funzione di determinare il *quando* si perfeziona il diritto all'intervento: di qui la conseguenza della decadenza per gli assenti.

Quanto al divieto di lettura dei discorsi per oltre un quarto d'ora (art. 77), è ritenuto che esso possa subire ragionevoli deroghe in caso di « discussione organizzata » (26), mentre per ovviare alla frequente violazione della norma si è d'altra parte stabilito che possano pubblicarsi in resoconto stenografico allegati tecnici anche non letti in Assemblea (27): ciò che conduce spesso ad ulteriori estensioni, chiedendo gli oratori al Presidente di essere autorizzati ad inserire intere parti di discorso che per varie ragioni non abbiano potuto pronunciare in seduta (28).

Segue il principio secondo cui i discorsi non saranno interrotti o rimandati (art. 78). Il primo Regolamento provvisorio ammetteva che un oratore potesse essere interrotto da un collega per un richiamo alle norme ritualistiche. Nell'attuale procedura, il deputato che ha la parola non potrà esserne interdetto, invece, se non nei casi esplicitamente consentiti al Presidente nell'esercizio dei suoi poteri di moderatore: principio d'ordine e, al tempo stesso, di garanzia, la cui osservanza è, al contrario, rigorosa.

Tra tutte, infine, norma preliminare d'ordine « politico » è quella che, dopo due richiami alla questione, concede al Presidente di poter interdire la parola per la restante parte di discussione e di seduta: se il deputato « non si acquieta » deciderà la Camera con votazione semplice e immediata (art. 76). La sua sostanza è rilevata dal fatto che, salvo casi specifici e minori, non vi è alcun limite nel Regolamento

---

(26) Cfr. circolari del Presidente della Camera del 19 luglio 1955 e 19 luglio 1958.

(27) Cfr. circolare del Presidente della Camera del 22 ottobre 1959.

(28) La norma di cui all'art. 77 è, in realtà, tra le più disapplicate. Risale al 1868, ma fin dal 1876 ne fu proposta la modifica, nel senso di ridurre il limite per la lettura da 15 a 10 minuti, essendo questa da molti deprecata in quanto irrigidente la discussione. « Ciò è verissimo — si legge in ASTRALDI e COSENTINO, *op. cit.* — Quaranta anni di esperienza di uno dei compilatori del presente volume gli consentono di affermare che i discorsi letti non hanno mai esercitato influenza alcuna sull'Assemblea ». Alla Camera dei Comuni le letture non sono tollerate, ed anzi intese quali « violazioni del privilegio » del Parlamento.

In GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli 1948, si ricorda la tesi del Constant, contraria a tale forma d'intervento, così esprimendosi sui Parlamenti del tempo: « Lo scritto avrebbe irrigidito le idee, avrebbe permesso a ciascuno di svolgere il suo pensiero, ma non di approfittare di quello degli altri. La discussione, invece, deve essere movimento, elasticità, integrazione del pensiero proprio con quello altrui, abbandono delle posizioni precedenti per assumerne altre, che siano più in alto, più ragionevoli, più vere ».

Purtuttavia, è dovere registrare che esistono opinioni militanti per la necessità della lettura: tanto che in sede di coordinamento (1949) fu proposto da alcuni di dilatarne il termine fino a 30 minuti, formalizzandosi al tempo stesso l'uso di pubblicare parti eventualmente omesse in allegato al resoconto stenografico della seduta. La proposta non ebbe, ad ogni modo, esito.

Il principio del termine per i discorsi letti, attenuato dalla prassi, fu ribadito dal Presidente Leone nella seduta del 18 luglio 1958.

per la durata dei discorsi: la sua efficacia, benché il principio abbia origini più antiche, fu rinverdata in periodo ostruzionistico, in cui si assunse (15 marzo 1900) che il diritto di appellarsi alla Camera spetti soltanto all'oratore: e – si ritiene – se questi non lo usi, ma disattenda il Presidente continuando a parlare, non è più in giuoco il « richiamo alla questione », sibbene quello « all'ordine » di cui agli artt. 55 e 56 oggi inseriti nel Capo VIII del Regolamento.

La prima fase organica del dibattito, la discussione generale, si richiama al concetto (non al tempo) della « seconda lettura » dell'antico procedimento, riguardando il complesso del progetto ed i criteri di base che lo informano.

Essa fa perno sulla relazione (unica o plurima, nel caso in cui le minoranze abbiano usato del diritto di presentarne di proprie) compilata al riguardo dalla Commissione.

È il caso qui di rammentare che sia proposte (di iniziativa dei parlamentari) sia disegni legislativi (di iniziativa del Governo) vengono presentati in Parlamento accompagnati da una ancora ulteriore relazione (detta nel primo caso « introduttiva » e nel secondo caso « ministeriale »), la quale, pur se preceda l'istruttoria, ossia riguardi un testo che in tale sede può aver subito profonde mutazioni, forma ugualmente utile riferimento, unitamente ai resoconti dell'*iter* preliminare, per orientare l'Assemblea sull'indirizzo in generale del progetto, come esso è visto dal proponente o dal Governo: con ciò supplendo al fatto che non esiste oggi previsione di un intervento iniziale dei medesimi – come avviene invece in altri paesi, dall'Inghilterra all'Unione Sovietica – ed ovviando in parte alla eventualità che, in carenza di esso (e della relazione scritta della Commissione, la quale può non esservi, come subito sarà detto) la discussione insista su questioni traverse e senza sbocco.

Si discute sul testo della Commissione. Ma questo testo, e la parallela relazione, possono mancare per accordo politico o per scadenza di termini (rispettivamente art. 38 del Capo VII e art. 65 del Capo IX del Regolamento [Disegni e proposte di legge]) ovvero anche – per prassi – se vi sia urgenza assoluta; in tali casi la Commissione, se autorizzata dalla Camera, riferisce oralmente col relatore o i relatori per la maggioranza e di minoranza nell'ordine (29).

---

(29) Sarà bene avvertire, tuttavia, che l'applicazione – assai rara – dell'art. 65 costituisce, in fatto, un problema di estrema delicatezza, sembrando essa contraddire alla prescrizione dell'esame preliminare di cui all'art. 72, primo comma, Cost. La norma è interpretata, in realtà, con valore di stimolo alla Commissione perché assolva al mandato a riferire nel termine di rito. Più esattamente, gli adempimenti di

Aperta la discussione generale, questa investe il progetto nella sua interezza, a meno che il Governo, il proponente o dieci deputati ne chiedano la discussione per parti, sul che la Camera, uditi non più di un oratore pro e uno contro, ritenga acconsentire (art. 80) (30).

Per contro, essa potrà investire due o più progetti su materie identiche, dei quali in sede di esame preliminare sia stato deciso « abbinamento » ai sensi dell'art. 133 del Capo XIV (Proposte di legge) del Regolamento, come effetto di questo nella discussione: si parla, allora, di discussione « congiunta », seguita da esame degli articoli in un unico testo, sia esso, in pratica, quello del Governo modificato (come frequentemente avviene in concorrenza di disegni e proposte di legge sullo stesso argomento), o invece quello unificato della Commissione (31).

Meno frequenti – e tuttavia possibili, pur nel silenzio del Regolamento – le discussioni « plurime », quando non vi sia stato « abbinamento »: e cioè su progetti concernenti materie non già identiche, ma tra cui esista connessione. La discussione vien detta allora « con-

---

cui all'art. 65 sarebbero, in questa luce, « atti dovuti » nei confronti dell'Assemblea perché provveda su inerzia della Commissione. È chiaro allora che l'iscrizione all'ordine del giorno *ex art. 65* non impedisce una diversa decisione della Camera.

Diverso è il caso in cui la Commissione abbia sostanzialmente emendato il testo esaminato, essendo logico stabilire fin da principio – in mancanza di accordo – qual è l'oggetto della discussione: sul che la Camera dovette talvolta pronunciarsi. Ma un chiarimento formale, per questo punto, è rimesso nell'uso alla fase degli articoli, alla quale pertanto si rinvia.

(30) È singolare che in questa norma non sia prevista la votazione semplice per alzata e seduta, come avviene al contrario per tutti i casi minori « incidentali », cui la presente può sotto certi aspetti assimilarsi. Ciò può spiegarsi, forse, con l'assoluta rarità del caso (la norma è invero in desuetudine), che per di più non può ripetersi in una stessa discussione.

(31) La casistica degli « abbinamenti » dà luogo in genere ad una serie infinita di contestazioni.

Sui criteri di applicazione dell'art. 133 del Regolamento si ricorda la circolare del Presidente della Camera del 18 dicembre 1956, precisante che l'« abbinamento » deve intendersi limitato alla discussione generale o all'esame preliminare nella sede referente, e che la Commissione deve poi procedere alla scelta – con votazione a maggioranza – di un testo-base per l'esame degli articoli, rispetto al quale gli altri siano da considerare emendamenti. In tale caso, esame e approvazione di Assemblea saranno poi seguiti dalla dichiarazione di assorbimento dei progetti concorrenti. Una sola eccezione è introdotta dalla prassi a tale interpretazione, ed è quella per cui la Commissione, dopo la discussione generale « abbinata », voglia dar luogo alla redazione concordata di un testo unificato: in tale caso, a differenza dell'altro, dopo l'approvazione di Assemblea non vi sarà dichiarazione di assorbimento, ma nella intestazione del « messaggio » dovranno essere indicati i nomi di tutti i proponenti dei progetti concorrenti.

Con altra circolare presidenziale del 17 ottobre 1957 furono inoltre precisati: 1) il divieto di esame per tre mesi di progetti concorrenti con un testo trasmesso dal Senato; 2) decorso il termine, la non obbligatorietà dell'« abbinamento »; 3) se nondimeno si abbia « abbinamento », l'obbligatorietà della scelta del testo del Senato quale testo-base.

temporanea », in opposizione a « congiunta », ma occorre, per la prima, autorizzazione d'Assemblea; è ovvio, inoltre, che l'iter di ciascun progetto, mancando un testo-base o unificato, tornerà in questo caso a separarsi in fase di discussione sugli articoli (32).

(32) Un precedente nuovo, per i tempi sfalzati dell'ordinaria procedura « contemporanea », è quello della seduta del 5 dicembre 1967, riguardante la discussione di un disegno e di due proposte di legge sulle modifiche al codice stradale. « Come la Camera ricorda - avvertì il Presidente Bucciarelli Ducci - nella seduta del 25 novembre 1965, era stata chiusa la discussione generale sulle due proposte di legge Foderaro n. 1772 e Bima n. 1840. Successivamente è stato presentato il disegno di legge di iniziativa ministeriale che, esaminato dalla Commissione, viene oggi in discussione in Assemblea - con una relazione autonoma - insieme con le proposte suddette. Non v'è dubbio che, da un punto di vista formale si deve riprendere l'iter con una nuova discussione generale. Penso però che questa, in quanto si svolge sul nuovo disegno di legge, debba trovare un limite nel fatto che coloro i quali sono già intervenuti sulle due proposte di legge (analoghe al disegno di legge) potranno intervenire in sede di dichiarazione di voto o di esame degli articoli ».

Altro recentissimo precedente, ma delicato per sostanza politica, attiene invece alla possibilità di fare oggetto di unico dibattito strumenti parlamentari di differente natura, ciò che in altre occasioni fu appoggiato al principio di « economia della discussione ».

In tali casi è logico seguire, fino a che sia possibile, la procedura prevista per lo strumento più importante (disegno o proposta di legge).

Nella seduta del 24 gennaio 1968 venne fissata per il 29, a norma dell'art. 125 del Capo XIII (Interrogazioni, interpellanze e mozioni) del Regolamento, la discussione di mozioni e lo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni sul S.I.F.A.R., per il quale erano anche presentate due proposte di inchiesta parlamentare. Il deputato Zaccagnini ne richiedeva per lo stesso giorno l'« abbinamento » ai mezzi del controllo. Veniva sollevato, dal deputato Miceli, richiamo al Regolamento, basato sulla inammissibilità di una proposta che avrebbe comportato, come automatica conseguenza, la formazione dell'ordine del giorno di una seduta « a quattro giorni data », vulnerando pertanto il diritto della Camera di stabilire quotidianamente l'oggetto dei lavori: per il che si faceva riserva di investire la Giunta per il Regolamento nonché di rifiutarsi, come di fatto avvenne, di prender parte alla votazione.

Il Presidente Bucciarelli Ducci chiariva che gli effetti della proposta Zaccagnini avrebbero riguardato, secondo prassi, solo la discussione generale, salva l'autonomia dei vari strumenti per ogni altra fase successiva; e dichiarava di ritenerla proponibile, facendo salva, tuttavia, ogni questione in tema di lavori.

Il richiamo Miceli era respinto, ed era invece approvato « il principio della connessione ».

*Ergo* la Camera ha ritenuto: 1) nessun principio o consuetudine vieta l'abbinamento della discussione di strumenti regolamentari di diversa natura, quando ciò sia il portato della logica degli stessi e dell'oggetto sul quale essi vengono proposti; 2) in materia di ordine del giorno, e meglio ancora di lavori, non esiste preclusione.

Tali criteri chiariva il giorno successivo, in apertura di seduta, il Presidente Bucciarelli Ducci, il quale si richiamava, quanto al primo, alla natura degli strumenti del controllo, come tali ritenuti abbinabili a un'inchiesta: così come del resto, in prassi sono abbinabili mozioni alla legge di bilancio, che è legge, sì, ma formale, e come tale strumento di sindacato finanziario. Quanto al secondo, rammentava che, ad eccezione dell'art. 69 sulla « inserzione » all'ordine del giorno, non esisteva precisa normativa: surrogata, per prassi secolare (precedente dell'8 febbraio 1951), con l'antico principio che vuole restar la Camera « sovrana » sul proprio ordine del giorno. Pur in non uniforme consuetudine, la Camera poteva dunque contrastare l'ordine del giorno annunziato dal Presidente per la seduta successiva (art. 46), come pure fissare a sedute più lontane la discussione di qualunque argomento, progetto di legge

Infine, la discussione generale intera può mancare, per rinuncia di iscritti o se nessuno chieda di parlare: ciò accade spesso, ad esempio, per i disegni di legge di ratifica d'importanza politica minore (33).

In questi casi, però, dovranno esserne ugualmente dichiarate l'apertura e la chiusura: pur in assenza di esplicita previsione costituzionale, essa è infatti, per i regolamenti, fase « formale » e « necessaria » dell'iter di approvazione delle Camere (34).

6. - Abbia occupato uno o più sedute, la discussione generale è chiusa, riservandosi, in fatto, la parola per svolgimento di ordini del giorno e repliche di Commissione e di Governo; ma, mentre si dirà più oltre degli « effetti », converrà qui fermarsi sul problema dello « strumento » di chiusura, la quale può avvenire in doppia ipotesi: o per esaurimento naturale (essendosi smaltito l'ordine degli iscritti e nessuno chiedendo di parlare) o per « chiusura deliberata » (35).

Quest'ultimo strumento - il più importante di gran lunga - figura già nel primo Regolamento provvisorio, tuttavia con un limite essenziale: sulla richiesta di « chiusura » avanzata da dieci deputati, e prima che si chiamasse l'Assemblea a votare, poteva invero intervenire pro o

---

od altro, salvo restando, tuttavia, il diritto di adottare diversa decisione alla vigilia della discussione.

Su questo punto, importantissimo, dovrà tornarsi in seguito, in merito alle questioni incidentali. In questa sede è necessario rilevare invece: a) che sul principio dell'« abbinamento », pur dibattuto il punto dell'opportunità politica, e riservato ogni merito, l'incidente non venne motivato; b) che sui suoi limiti alla fase della discussione generale non si ebbe dibattito. Che questo fosse il significato della votazione risulta tuttavia chiaro dalle precisazioni presidenziali. Né per vero sembrerebbe possibile altra ipotesi, attesa la differenza tra gli strumenti regolamentari in discorso: così che qui l'espressione « abbinamento » non deve essere assunta in senso tecnico, trattandosi al contrario, nella specie, di strumenti « connessi » per oggetto (come al voto fu « posta la questione »). Su questi, infatti, si svolse successivamente dibattito « contemporaneo », come da distinzione già enunciata.

(33) Per tali ratifiche, che vengono all'ordine del giorno dell'Assemblea in ossequio al dettato di cui agli artt. 80 e 72, ultimo comma, Cost., è stata anche prospettata l'opportunità di più semplici forme di approvazione, ad esempio investendone le Commissioni. Né potrebbe discutersi l'intendimento di evitare che i lavori dell'Aula siano affollati da provvedimenti a puro titolo formalistico e senza un vero interesse: ma per far ciò bisognerà restringere quella « riserva d'Assemblea » di cui è tutela il disposto costituzionale ultimo citato. Sul punto si tornerà pertanto in merito alle Commissioni.

(34) Cfr. art. 67 del Regolamento del Senato.

È ricordato in MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, un caso icastico di archeologia parlamentare. Il 16 gennaio 1865, l'omissione da parte del Presidente della dichiarazione formale « La discussione generale è chiusa » ebbe per conseguenza che si riaprì il dibattito.

(35) È singolare che il Regolamento della Camera, in ciò diverso da quello del Senato, non faccia cenno all'ipotesi *de plano*, della chiusura per smaltimento della lista: ma ciò deriva da ragioni storiche, come subito sarà detto.

contro la proposta ogni e qualsiasi membro della Camera; limite poi caduto nel testo successivo (1863), che riduceva a soli due oratori il diritto di parola; mentre a sua volta il testo successivo ancora (1868) autorizzava la richiesta singola, purché sempre appoggiata da dieci deputati, com'è rimasto nell'attuale breve disciplina, che va pertanto a fondo esaminata.

Non è prevista formalità particolare: la richiesta può farsi, anche immotivata, da un solo membro della Camera, ovvero (oggi caso assai raro) da più membri insieme; segue comunque l'«interpello» circa l'appoggio da parte del menzionato *quorum* di dieci deputati; se sia appoggiata, viene posta ai voti; «se c'è opposizione» (così l'art. 82 Reg.), il Presidente dovrà accordare prima la parola a un oratore contro e uno in favore.

È necessario avvertire subito che l'istituto non ha, alle origini, collegamento alcuno con episodi ostruzionistici.

Esso risponde invece, per il vero, alla figura di un normale strumento atto a far giungere alla chiusura della discussione generale (che era «posta a partito» pure nel caso di esaurimento della lista), con la grave implicanza, tuttavia, che quel passaggio era efficace, allora, anche pel relatore e pel ministro. Tali interventi, infatti, non già seguivano – come di poi avvenuto – bensì rientravano nella discussione generale, e senza ordine predeterminato, ma rimesso alla scelta contingente: ciò che rendeva soprattutto ambito ai deputati poter parlare «in replica» al Governo, cioè parlare dopo questo, e – meglio ancora – ultimi: tanto che si sostenne non di rado non poter chiedersi chiusura dopo il discorso di un ministro.

Per i ministri, in realtà, la tesi di impedir loro la parola non era affatto incontestata, sembrando essa, per altro, incompatibile con il diritto ad essi attribuito dall'art. 66 dello Statuto: e tuttavia che un ministro parlasse dopo la chiusura fu sempre ritenuto, al minimo, scorretto.

Per i relatori, cui non era accordato privilegio alcuno sugli altri deputati, il principio era fermo: ma temperato dall'uso di riservare loro la parola prima di porre ai voti la chiusura.

Si aggiunga ancora che quest'ultima privava i deputati del diritto di motivare il proprio voto, le relative dichiarazioni essendo sconosciute al Regolamento fino alla riforma Bonghi del 1887, e consentite invece, in via di prassi, ai soli rappresentanti dei partiti (36).

---

(36) Cfr. U. GALEOTTI, *Il Regolamento*, cit.

Né l'istituto ha relazione alcuna, infine, con lo strumento della « ghigliottina » di cui alle norme antiostruzionistiche del 3 aprile 1900, che permetteva di deliberare sull'esaurirsi della discussione, ivi compreso il tempo della delibera finale: poiché nel primo, invece, restava inalterato il diritto del singolo di intervenire in ogni fase successiva (ordini del giorno, articoli, emendamenti, ecc.), talché la sua disposizione a fungere da « acceleratore » dei dibattiti fu quantomeno revocata in dubbio, ritenendosi, anzi, non escluso che esso rischiasse di prostrarli con discussioni e voti incidentali.

Del resto, come si è già avuto occasione di notare, la ricerca di mezzi antiostruzionistici batteva allora altre vie (37).

Ma il precetto lasciò la sua natura, e la funzione ne è oggi diversissima. Norma — potrebbe dirsi — « di displuvio », di valore politico primario, essa attiene a un passaggio basilare, anche se sia usualmente incontrastato, che è in realtà « cerniera » del dibattito. Così, si ricollega ad essa la questione — antichissima — dello spirito stesso del Regolamento, garante primo delle minoranze: tesi cui è contrapposta l'altra, secondo cui — fatto salvo il principio — non potrebbe da esso argomentarsi per impedire o protrarre all'infinito decisioni e funzioni di Assemblea.

Ed è in tal modo che la « chiusura deliberata » diviene il « fuoco » della discussione, e ne riassume le linee di tendenza: come si è detto, essa è difatti esclusa nel caso di « discussione organizzata » di cui al recente art. 13-*bis* nel Capo III del Regolamento, con il quale fu posta in relazione in sede di approvazione di quest'ultimo.

Ora, se è vero che l'anzidetta norma, solitamente del tutto inapplicata, torna puntuale alla ribalta nelle fasi e momenti di eccezione della vita di Assemblea (38), è anche vero che non è certo l'unica a far da fronte per le battaglie ostruzionistiche, le quali sogliono svolgersi — è ben noto — su molteplici snodi e direttrici: e tuttavia, essa è la più emblematica.

Non è questione certo, in questa sede, di approfondire un tema delicato (l'ostruzionismo), che fuoriesce dalla discussione e circa il

---

(37) Che lo strumento della « chiusura deliberata » conservasse a lungo carattere di assoluta tecnicità, con esso scavalcando lo stesso episodio di fine secolo, può ricavarsi da numerosi precedenti: e anche dal fatto che ricorreva perfino in discussioni su argomenti di contenuto non legislativo.

(38) Così è accaduto nella discussione alla Camera del 1952-1953 sulla legge elettorale maggioritaria, ove alla « chiusura deliberata » fu fatto ricorso per tre volte (senza, però, eccezioni di interpretazione): e così ancora nella discussione del 1967 sulla elezione dei consigli regionali, per otto volte (con molte eccezioni).

quale devesi, pertanto, fare rinvio alla esistente letteratura costituzionale di specie (39).

Ma poiché la « chiusura deliberata » è ritenuta oggi accolta nei Regolamenti della Camera e del Senato, in aggiunta ai poteri dei rispettivi Presidenti, come misura estrema per poter giungere ad una decisione dopo un dibattito ragionevolmente approfondito, non può toccarsi il fondo del problema senza accennare al modo e alla questione per il cui mezzo si collega ai punti di più accesa tensione dell'aula assembleare (40).

Ciò non vuole investire, com'è ovvio, né il merito della *ratio* della norma (di cui si è visto già storicamente), e neppure la sua collocazione; questioni entrambe, d'altra parte, recentemente e in Parlamento sollevate per conclusioni – precluse in questa sede – sulla interpretazione logica e sistematica dell'anzidetto disposto regolamentare (41).

L'averla qui in esame risponde solo, dunque, ad esigenze organiche di trattazione della discussione (di cui la discussione generale rappresenta il momento introduttivo) e ad una semplice considerazione di

---

(39) V., tra gli altri, MASSON, *De l'obstruction parlementaire*, Montauban 1902; NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i suoi possibili rimedi*, Torino 1918; PETRONE, *Ostruzionismo parlamentare*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1921; MELONI, *L'ostruzionismo parlamentare*, in « Annali dell'Università di Macerata », 1951; TABACCHI, *L'ostruzionismo parlamentare nella dottrina e nella prassi costituzionali*, in « Montecitorio », 1952; CRISAFULLI, *La maggioranza parlamentare e i suoi limiti in Italia*, in « Società » 1952; LONGI, *Ostruzionismo parlamentare*, in « Scritti vari », 1955; FARANDA, *L'ostruzionismo parlamentare*, in « Montecitorio » 1962.

Per una profilatura politica particolare, v. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza* in « Il Ponte », 1953, ed il recentissimo scritto di BASSANINI, *L'ostruzionismo della maggioranza, l'ostruzionismo parlamentare e il principio della discontinuità dei lavori legislativi*, in « Relazioni sociali », Milano 1967.

(40) Al Senato l'art. 70 Reg. prevede il caso di chiusura per esaurimento delle iscrizioni e di « chiusura deliberata »: quest'ultima, però – ancorché regolata in modo analogo a quello adottato dalla Camera – dev'esser chiesta da almeno 8 senatori e sottoposta a votazione semplice per alzata e seduta. Assai significativa, inoltre, l'aggiunta che, in ogni caso di chiusura, spetterà di diritto la parola ad un rappresentante di ogni Gruppo, al ministro, al proponente e al relatore; nel che può scorgersi il segno della mutata realtà politico-parlamentare, con la già vista primazia dei Gruppi, ed il recepimento fattone nel nuovo codice del Senato repubblicano, nato al di fuori di ogni apporto « stratificato », ed anzi come rottura della tradizione.

Alla Camera, per ragioni uguali e opposte, nessuno dei ben 24 articoli della discussione contiene il minimo riferimento all'esistenza dei Gruppi politici.

(41) Sull'interpretazione sistematica è però d'obbligo riferire il dato che nel Regolamento « definitivo » del 1° luglio 1900 la norma di cui all'attuale art. 82 figurava invece all'art. 95, dopo la parte relativa all'esame di articoli ed emendamenti. Ciò faceva chiosare ad UGO GALBOTTI (*Il Regolamento*, cit.): « Anche questo articolo non è al suo luogo giacché logicamente avrebbe dovuto andare prima dell'art. 88 [l'attuale articolo 83 sulla chiusura della discussione generale - N.d.r.]. L'averlo posto qui, può far sorgere il dubbio che non sia applicabile alla discussione generale ».

fatto: sotto la storica « neutralità » di essa riposa oggi il suo collegamento con un comportamento di tattica o strategia parlamentare talvolta usato dalle minoranze per ritardare od impedire le decisioni di grande « fondo » politico della maggioranza delle Assemblee, su cui le prime fortemente contrastino: comportamento che prende il nome di ostruzionismo « tecnico », inteso quale anomalo uso degli strumenti regolamentari (numero e durata degli interventi, questioni incidentali, presentazione di emendamenti, richieste di votazioni qualificate, e così via), ovvero « fisico » inteso quale ricorso a mezzi di contrasto materiale sul piano dell'ordine delle sedute (interruzioni, agitazioni, tumulti, ecc.).

È e resterà irrisolta la questione, che si fa in tutti i Parlamenti, se un simile comportamento sia a ritenersi in certi casi lecito, o sia pur sempre da respingersi, quale in contrasto con lo spirito – se non con la lettera – dei regolamenti d'Assemblea, che ovunque apprestano, per parte loro, mezzi, più o meno efficaci, di difesa.

L'ostruzionismo è misura politica: moderna *ruse de guerre*, i suoi riflessi non si esauriscono nell'ambito parlamentare, e non sono in tal senso valutabili, ma si collegano ad un diverso quadro ed a più lunga e più ampia prospettiva: di risonanza d'opinione, ad esempio, e – meglio ancora – storica (42).

Al Senato nordamericano tale comportamento (*filibustering*) fu a lungo ed in certa misura tollerato, in relazione al carattere di quell'Assemblea, ov'è rappresentata in modo paritario l'indipendenza dei vari Stati federati.

Ai Comuni inglesi esistono le figure della *closure* (quando, a richiesta di almeno 100 deputati, si debba passare alla votazione della questione), della minore *Kangaroo closure* (quando la Camera sia riunita in Commissioni e lo *Speaker* usi dell'ampia facoltà di saltare la votazione di intere serie di emendamenti, limitandola a quelli più importanti e preclusivi degli altri), e della ancor minore *guillotine* (che fissa un termine predeterminato per la discussione delle varie parti di un progetto legislativo).

---

(42) Per BASSANINI, *op. cit.*, « la liceità dell'ostruzionismo... è legata all'opportunità di dare all'opposizione un'arma onde impedire alla maggioranza di approvare provvedimenti incostituzionali o politicamente scorretti... o meglio onde ritardare tale approvazione per dar modo all'opinione pubblica di rilevarne l'incostituzionalità e la scorrettezza ».

Il CRISAFULLI, *op. cit.*, sottolinea per parte sua che la nostra forma costituzionale « non è affatto del tipo maggioritario puro, bensì è congegnata proprio in modo da escludere qualsiasi dittatura della maggioranza ».

Alla Camera italiana vengono ricordati come episodi ostruzionistici, nell'età statutaria, quello – notissimo – sulle leggi Pelloux di pubblica sicurezza del 1899, e quello sulle leggi Salandra in materia tributaria del 1914.

Più recentemente, nelle legislature repubblicane, gli episodi di questo tipo riguardano la ratifica del Patto Atlantico nel 1949; la legge sulla difesa civile nel 1951; la legge elettorale maggioritaria nel 1952-1953; secondo alcuni, la legge costituzionale per lo statuto della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nel 1962 (43).

A questi quattro casi, uno recentissimo se ne è aggiunto nel 1967 per la legge sulla elezione dei consigli regionali, nella cui discussione deve registrarsi la più lunga seduta verificatasi nella storia del Parla-

---

(43) Il disegno di legge « Ratifica ed esecuzione del Trattato del Nord Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949 » (608) fu presentato alla Camera il 10 giugno 1949 e la sua discussione tenne impegnate otto sedute di Assemblea dal 14 al 21 luglio 1949; fu poi approvato con 323 voti favorevoli, 160 contrari e 8 astenuti. Approvato anche dal Senato il 29 luglio 1949, divenne poi la legge 1° agosto 1949, n. 465. È però da considerare che precedentemente, in sede di discussione sulle comunicazioni del Governo, l'Assemblea aveva svolto per altre sette sedute complessive, dall'11 al 16 marzo dello stesso anno, ampio dibattito concluso con l'approvazione di un ordine del giorno Spataro di mandato al Governo di proseguire le trattative volte alla formulazione del Patto. Tale dibattito, in cui tra l'altro fece per la prima volta la sua comparsa una seduta ininterrotta dal pomeriggio del giorno 16 marzo alla sera del 18, deve quindi probabilmente essere aggiunto al conto.

Il disegno di legge « Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità » (1593) presentato alla Camera il 14 ottobre 1950, percorse un *iter* di Assemblea di 23 sedute, dal 9 maggio all'11 luglio 1951, di cui una ininterrotta dal pomeriggio del giorno 5 luglio alla sera del giorno successivo. Venne quindi approvato, con emendamenti, con 258 voti favorevoli e 240 contrari, e trasmesso al Senato il 15 luglio 1951, al cui ordine del giorno rimase fino alla fine della legislatura.

Il disegno di legge « Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26 » (2971) fu presentato il 21 ottobre 1952 alla Camera, ove ebbe un lunghissimo dibattito di 44 sedute, dal 7 dicembre 1952 al 18 gennaio 1953, di cui l'ultima durata ininterrottamente dalla mattina dello stesso giorno 18 gennaio alla mattina del 21. L'Assemblea lo approvò con emendamenti, con 332 voti favorevoli e 17 contrari. Il progetto, approvato anche dal Senato il 29 marzo 1953, divenne poi la legge 31 marzo 1953, n. 148.

Quanto alle proposte di legge costituzionale Beltrame ed altri (75), Marangone ed altri (83), Sciolis e Bologna (1353) e Biasutti ed altri (1361), presentate alla Camera tra il 1958 e il 1959 e da questa approvate in un unico testo con il titolo « Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia », la rigidità della discussione ebbe a manifestarsi in sede di prima deliberazione, che assorbì 25 sedute di Assemblea, dal 19 giugno al 24 luglio 1962: anche qui vi fu una seduta ininterrotta dal pomeriggio del giorno 5 luglio alla sera del giorno successivo. Approvato in tal sede con 341 voti favorevoli, 59 contrari e 1 astenuto, il testo fu poi approvato dal Senato il 24 ottobre 1962, e ancora da ambedue le Camere in seconda deliberazione rispettivamente il 12 dicembre 1962 e il 30 gennaio 1963. Divenne quindi la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

mento italiano (ininterrotta dal pomeriggio del giorno 17 ottobre al pomeriggio del 31), dedicata non già all'intero esame del progetto (essendosi chiusa precedentemente la pur lunghissima discussione generale, ove per altro l'ostruzionismo non ebbe a manifestarsi), ma soltanto all'esame degli articoli (44).

7. - L'ordine del giorno è istituto che ha storia elegantissima. Filiazione dell'antica « mozione in argomento », un tempo perno della discussione, esso, nell'accezione odierna, è ignoto al Regolamento fino al gruppo fondamentale delle riforme Bonghi del 1886-1891, che ne precisano per la prima volta il contenuto e la fisionomia procedurale (45).

Quella riforma segnò, per vero, l'evoluzione istituzionale del dibattito: da un lato, la discussione generale, la cui chiusura preclude normalmente ogni possibilità di rientrare nella stessa (come accadeva invece con il già detto strumento della « mozione in argomento », usato per controbattere al relatore ed al Governo), restando lecite soltanto brevi « dichiarazioni » a nome del Governo o di voto, fin lì alle norme completamente sconosciute ed introdotte quindi per temperare l'introdotta divieto; dall'altro lato, il distacco degli strumenti incidentali (so-

---

(44) Al disegno di legge « Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale » (4171), presentato alla Camera il 21 giugno 1967, furono dedicate complessivamente 19 sedute, dal 10 luglio al 17 ottobre 1967, ivi compresa quella ininterrotta ricordata nel testo. La Camera lo approvò con emendamenti con 443 voti favorevoli e 95 contrari. Passato al Senato, fu approvato anche da quel ramo del Parlamento il 14 febbraio 1968 e divenne quindi la legge 17 febbraio 1968, n. 108.

Per una analisi delle forme di manifestazione dell'episodio ostruzionistico del 1952-53 v. VIGONI, *Questioni procedurali e costituzionali nel dibattito sulla legge elettorale*, in « Montecitorio », 1953. Analogamente per l'ultimo episodio del 1967 v. TRAVERSA e CICCONETTI, *Ostruzionismo e antiostuzionismo - Cronaca della più lunga seduta parlamentare*, in « Il Foro amministrativo », 1967.

(45) « L'uso degli ordini del giorno - osserva il ministro Crispi nella seduta del 15 giugno 1887 - è tutto nostro; non lo trovate in nessun Parlamento del mondo e lo vedete presso di noi introdotto da pochi anni in qua ». E il relatore Bonghi, nella seduta del 18 maggio dello stesso anno: « Il sistema attuale, che in questa parte regola le nostre discussioni, è il risultato di una consuetudine entrata via via nella Camera, che non risulta da alcun articolo del Regolamento, ma bensì da una interpretazione dell'articolo 63, in cui si dice che gli ordini del giorno equivalgono agli emendamenti. Codesta piccola disposizione, senza che coloro che l'hanno introdotta ci pensassero, ha prodotto la più strana, bizzarra e bislacca forma di discussione che esista in qualunque Parlamento del mondo, quella cioè che i presentatori delle mozioni possano parlare anche quando è chiusa la discussione, con questo di peggio, che non v'è più discussione in contraddittorio ».

Si ricordavano, in quegli anni, dibattiti in cui il numero degli interventi di discussione generale era stato superato e perfino raddoppiato da quello degli interventi per svolgimento di ordini del giorno. Alcuni rari casi di svolgimento si erano avuti perfino da parte di membri del Governo (teoricamente il diritto di presentazione spettando ad ogni componente dell'Assemblea), seppure ciò fosse classificato - *more solito* - una « scorrettezza parlamentare ».

spensiva e pregiudiziale), nonché di quelli del controllo (interrogazione, interpellanza e mozione, altresì detta « autonoma » per distinguerla dalla precedente), con il principio basilare del discuterli a parte da ogni altra trattazione.

Né la importante novità passò senza che si levassero contrasti, e si chiedessero – intanto – compromessi: non pochi essendo, infatti, i deputati che ritenevano porsi il diritto di « mozione » come prerogativa inalienabile dei componenti l'Assemblea. Si andò così dalla proposta radicale di impedire per tutti la parola una volta avvenuta la chiusura, anzi di sopprimere intere le « mozioni », all'espedito di sottoporre il voto di chiusura alla delibera di una maggioranza rinforzata: posta della questione essendo – com'è chiaro – l'avere o no a restare in diritto di parlare per « svolgimenti » comportanti, in fatto, la conseguenza di una seconda discussione generale, dopo chiusa la prima.

Prevalse infine, per gli svolgimenti, il richiesto criterio restrittivo: e tuttavia col limite ch'essi restassero, anche dopo la chiusura, purché fatti da iscritti, e purché fossero – alla lor volta – sottoscritti o appoggiati da un *quorum* di 30 membri d'Assemblea.

Questo criterio, per vero assai poco convincente, restava a lungo infatti inapplicato: molto più tardi (1922) veniva precisato, ulteriormente restringendosi gli svolgimenti ai soli casi di « chiusura deliberata » e in tempo massimo di 20 minuti, come nella dizione attuale della norma, del resto anch'essa del tutto inosservata.

Non migliore fortuna arrise ai tentativi, più volte fatti fino ad anni recenti, di dar valore ai termini « pura e succinta spiegazione » escogitati per le dichiarazioni di voto.

Già tollerate per consuetudine (ma per i soli capi dei partiti) anteriormente alla riforma Bonghi, esse vennero accolte nel Regolamento nella seduta del 15 giugno 1887, né la Camera ne fissava il tempo massimo, preferendo affidarsi all'esperienza: per altro, subito se ne abusò, tanto che il 17 maggio 1888 la stessa Giunta per il Regolamento ebbe a proporre di subordinarle all'autorizzazione dell'Assemblea, e volle aggiungere, anzi, che solo per equivoco ciò non era nel testo esplicitato. È vero invece che, rifiutata in parte la riforma – non essendo passato per gli svolgimenti il divieto totale dopo la chiusura, com'era nella proposta originaria – il contrappeso delle dichiarazioni di voto perdeva in altrettanta parte la sua base: e tuttavia l'articolo non fu mutato.

Sulle dichiarazioni tornavano i deputati Levi (1893) e Valli (1911), il primo per escluderne gli assenti da un precedente appello nominale,

il secondo per richiedere *quorum* di 20 membri d'Assemblea: ambedue con lo stesso e nullo risultato.

Vi ritornava, ultima, la Giunta per il Regolamento nella formulazione del testo coordinato (1949), nel quale proponeva tempo massimo pari a 10 minuti, indicato, a suo avviso, dalla prassi (46). Contrastato dalle minoranze, il criterio di apporre una qualsiasi limitazione di tempo fu respinto dalla Camera: ma in tale sede veniva precisato che rimaneva salva la consuetudine di rimettere la durata delle dichiarazioni alla discrezionalità del Presidente quale « moderatore » della discussione.

Il fatto è che l'ordine del giorno – cui si connettono le « dichiarazioni » – non conserva più alcuno dei suoi caratteri e scopi originari (47).

Si ripete per esso, come altre volte visto, la divergenza singolare tra « natura » e « funzione » della norma che è, con la codificazione della prassi, forse il più tipico modello di aggiornamento ad uso della tipologia procedurale.

Questa seconda e penetrante fase del dibattito mutò figura, in realtà, con le profonde mutazioni intervenute nella discussione: che non si svolge già tra i componenti l'Assemblea soltanto, bensì tra questi, la Commissione e il Governo, i cui interventi dovrebbero comprendersi – come accadeva un tempo – nell'arco di discussione generale.

A questo spirito risponde, nella visione Bonghi, la disciplina dell'ordine del giorno, con lo stralciare dal dibattito ogni strumento incidentale o di mozione « autonoma », estraneo alle proposte legislative; il denegato svolgimento dopo la chiusura; il bilanciato temperamento delle « dichiarazioni » a nome del Governo o di voto.

Nelle sue linee generali, la riforma riuscì: per questo aspetto, invece, una prassi estensiva intervenne a sconvolgere il sistema.

Caduta d'uso la « chiusura deliberata », si ammette oggi lo svolgimento praticamente senza limiti, salvo il già visto massimo di 20 minuti di durata, il che fa uscire questa parte dalla discussione generale: per conseguenza, ne escono Commissione e Governo, i quali parlano « in replica » per ultimi, senza limite alcuno, né per il tempo né per il contenuto: e se anche tutto ciò contrasti con la lettera del Regola-

---

(46) Così era avvenuto nella seduta del 16-18 marzo 1949 per la ratifica del Patto Atlantico, ove si erano avute circa 180 dichiarazioni di voto da parte degli oppositori.

(47) Per una indagine attenta ed analitica su questo antico e tormentato istituto, con ampio stralcio dei dibattiti che storicamente ne accompagnarono la trasformazione, cfr. LONGI e STRAMACCI, *op. cit.*

mento, è fuor di dubbio ormai che qui risiede, per consuetudine così consolidata, il vero significato della seconda fase del dibattito, che chiude, con una o più votazioni, il merito generico della legge, e ne apre quindi l'analisi particolare.

8. — Chiusa la discussione generale, si ha pertanto l'esame degli ordini del giorno, fase che deve intendersi concettualmente comprensiva degli interventi (detti nell'uso « repliche ») dei relatori e del Governo: mentre, per la sua logica finale, dovrà qui ricomprendersi altresì il tema delle dichiarazioni di voto, che sarà poi ripreso nella terza fase del dibattito relativa alla discussione degli articoli, nella cui sede tali dichiarazioni vengono in fatto pronunciate, per ragioni formali, anche se riguardanti il testo nella sua interezza.

L'istituto — e storicamente lo si è visto — è per vero di lunga evoluzione, che in buona parte assomma l'evoluzione tutta del dibattito: di talché non può esporsene la disciplina senza corredo delle mutazioni, profonde e molte, ad esso inferte dalla prassi, e delle fitte relazioni che lo collegano all'altra norma dell'attuale ordinamento, concedente riserva di parola, dopo la chiusura, tanto ai ministri per precisare l'atteggiamento del Governo, quanto ai deputati per dichiarare le ragioni del voto: l'uno e l'altra si tratteranno dunque intersecati, come lo sono nell'*iter* della procedura.

Definiti dall'art. 81 come « concernenti il contenuto della legge, che ne determinino o ne modifichino il concetto o servano d'istruzione alle Commissioni » (48) gli ordini del giorno sono subordinati, in primo luogo, a condizioni di ammissibilità, in base ad altra norma (art. 90) di cui, per assimilazione di materia, corre qui l'obbligo di riferire, anche se essa attiene, oltre che allo strumento di cui trattasi (per il quale è desueta, in verità) anche agli emendamenti e articoli aggiuntivi (per i quali è, al contrario, utilizzata), ed anche infine ai mezzi dell'attività ispettiva.

La norma ha origini antiostruzionistiche, risalendo al 3 aprile 1900, e riconosce al Presidente la facoltà di sanzionare il « blocco » degli ordini del giorno, emendamenti e articoli aggiuntivi, interrogazioni, in-

---

(48) Tale ultima indicazione è oggi evidentemente antinomica, posto che l'esame istruttorio in Commissione precede, e non già segue, la fase in discussione: essa deriva, infatti, dalla successione dei tempi nelle « tre letture ».

Significato ed efficacia dell'ordine del giorno, volto ad impegnare il Governo in sede di applicazione normativa, offrono oggi un tema assai complesso: l'adempimento è politico, ed il valore (misto?) dello strumento resta assai poco definito, tanto in diritto positivo che in dottrina.

terpellanze e mozioni sconvenienti o estranei all'argomento, negandone accettazione, svolgimento o votazione, alla qual fase il giudizio è talvolta rinviato, se si ritenga che l'illustrazione possa riuscire utile al formarsi dello stesso. Se il deputato insiste e il Presidente « ritenga opportuno » interpellarla, la Camera deciderà per alzata e seduta. Nella edizione del 3 aprile 1900 le eventuali proposte inammissibili erano definite come « evidentemente intese a solo scopo di ostruzione »; ma la dizione non fu poi ripresa nella edizione « definitiva » del 1° luglio dello stesso anno. Che la disposizione sia superflua, in parte, potrebbe anche sostenersi, alla luce degli artt. 48 del Capo VIII (« degli scritti anonimi o sconvenienti non si dà lettura ») e 76 (richiamo alla questione): resta comunque, questo, uno dei rari casi inappellabili, in cui la discrezionalità del Presidente è assoluta (49).

Gli ordini del giorno ammessi, presentati prima o durante la discussione generale, potranno e dovranno svolgersi in tal sede: ciò che regolarmente avviene, sempre in modo commisto all'intervento, senza particolare distinzione, e senza, naturalmente, tempo massimo (50).

Al di fuori di queste ipotesi, diritto di svolgimento spetterebbe soltanto, e per non oltre 20 minuti, al proponente che ne sia stato impedito per « chiusura deliberata », prima della parola al relatore. Ma una interpretazione largamente estensiva e derogatoria si è formata da tempo.

Come si sa, la « chiusura deliberata » è forma inconsueta agli ordinari dibattiti: normalmente, il Presidente dichiara la chiusura per esaurimento delle iscrizioni: subito dopo, si abbandona l'ordine di iscrizione e si assume quello di presentazione degli ordini del giorno, con l'immane *répechage* di quelli non ancora svolti, cioè presentati da deputati che non si siano iscritti a parlare o addirittura che all'iscrizione abbiano rinunciato, a tutti esteso, per analogia, il tempo massimo di 20 minuti; l'estensione giunge ai cofirmatari, e perfino alla menzione

---

(49) L'inammissibilità è pertanto strumento delicato, cui si ricorre con cautela specie nei « casi dubbi » di interpretazione. Potrebbe domandarsi, a esempio, se sia accettabile il « bloccaggio » degli ordini del giorno che possono precludere - a norma dell'art. 84, terzo comma - l'esame di emendamenti anteriormente presentati. La tesi parrebbe da respingere, capovolgendo essa la « connessione logica » delle fasi del dibattito in ossequio a criteri di « precedenza materiale ».

(50) Il principio è collegato all'altro, di cui all'art. 72, secondo cui nessuno può intervenire più di una volta nella stessa discussione. È così pacifico che gli ordini del giorno dei deputati intervenuti in discussione generale s'intendano svolti anche se l'oratore abbia ommesso di intrattenersi esplicitamente su di essi, e perfino se li abbia presentati dopo il suo discorso.

dei deputati che siano assenti in sede di svolgimento, intendendosi che a loro volta abbiano a questo rinunciato (51).

Nessun diritto di svolgimento è invece accordato, in ciò seguen-  
dosi con rigore la lettera della norma, per gli ordini del giorno pre-  
sentati dopo la chiusura.

È esclusa sempre ogni discussione: ché, altrimenti, essa si pro-  
trarrebbe all'infinito.

Un primo esame degli ordini del giorno, quello « per svolgimento », si esaurisce in tal modo.

Parlano quindi i relatori (uno o più: di minoranza e per la mag-  
gioranza nell'ordine; per i diversi progetti o parti di progetto, quando  
del caso; per consuetudine, il presidente della Commissione, se lo  
chieda). Di ciò — è verissimo — nel Regolamento non è cenno alcuno,  
salvo che per l'ipotesi di « chiusura deliberata »; ma è anche vero che,  
proprio trattando di quest'ultima, si ebbe già modo di vedere l'affer-  
marsi dell'uso di riservar la parola ai relatori anteriormente al voto,  
in ogni caso di chiusura.

Ultimo, parla il rappresentante del Governo: ma non — si badi —  
in forza della norma (art. 83) che consente ai ministri, dopo la chiusura,  
« dichiarazioni a nome del Governo », in tutto simili a quelle concesse  
ai deputati « per una pura e succinta spiegazione del proprio voto »,  
e aggiunge che, se i primi vogliono ancora « essere sentiti in virtù del-  
l'articolo 64 della Costituzione », la discussione generale si ha succes-  
sivamente per riaperta.

Deve chiarirsi, infatti, che le dichiarazioni sono concesse ai depu-  
tati in ogni fase del dibattito quando la Camera stia per passare ad  
una votazione, mai però se questa sia indetta od iniziata (art. 101  
Capo XI [Votazioni] Reg.); non sono ammesse allorché il numero degli  
oratori cui sia dato diritto d'intervento sia tassativamente prefissato,  
come nel caso di « incidenti » formali o sostanziali di cui agli artt. 79  
e 89; non sono ammesse parimenti in prassi (seppur già contrastata e  
non antica) prima di una votazione segreta.

Si ha qui al contrario, nel caso del Governo, un intervento « in re-  
plica », che è cosa nella sostanza ben diversa, e non può dunque assi-  
milarsi ad alcuno dei casi succitati.

---

(51) Anticamente, come per gli emendamenti, prevalse a lungo il concetto « as-  
senza=ritiro ». Agli inizi del '900 si affermò la tesi che la rinunzia dovesse, in questa  
sede, intendersi limitata alla parola.

Ora – non v'è alcun dubbio – di « repliche » il Regolamento non parla, né ha parlato mai (52).

Per quanto anomalo ciò rischi di apparire – e così è per certo, se si consideri la rilevanza e la centralità politiche degli interventi detti nell'odierno atteggiarsi del dibattito – si deve dunque trarne le seguenti precise conclusioni: 1) che il Governo parla ancor oggi ultimo « per antica consuetudine » formatasi a simiglianza che per la Commissione, ma con maggior forza, perché appoggiata al diritto che già riconosceva ai ministri l'art. 66 dello Statuto; 2) che tale non era punto lo scopo dell'art. 83 Reg. Camera, anzi esso era esattamente contrario, e cioè quello di far sì che il Governo partecipasse, e meglio ancora aprisse la discussione generale, salva la facoltà di riprendere brevemente la parola per semplici « dichiarazioni », ovvero in forza del già visto diritto statutario, ma in ambedue i casi in condizioni di perfetta parità con i membri dell'Assemblea, come si evince dalla relazione Bonghi (1887) e dal dibattito parlamentare attraverso cui questo testo fu approvato.

E qui si torna agli ordini del giorno: perché, dopo la « replica », è richiesto al Governo che dichiari – tra tutti gli ordini del giorno, svolti o non svolti, presentati prima, durante o dopo la discussione generale – quali ne accetti in tutto o in parte, quali ne assuma a studio o raccomandazione, quali, ancora, respinga.

Segue il disposto dell'ultimo comma dell'art. 81: esso prescrive che gli ordini del giorno siano votati « al termine della discussione generale ».

Ma in questa sede si fa domanda ai firmatari (o cofirmatari) degli ordini del giorno se, dopo le dichiarazioni del Governo, ancora insistano per la votazione: se li ritirano, potranno esporne per non più di 5 minuti le ragioni (uso analogico, tratto da norma sugli emendamenti); se siano assenti, s'intende vogliano il ritiro (uso analogico, tratto da antica norma sugli strumenti minori del controllo); se infine insistano, si vota (53).

---

(52) In qualunque fase del dibattito Commissione e Governo, quando non interpellati, chiedono sempre di « parlare », mai di « replicare ».

(53) Salvo questioni incidentali, è questa la prima manifestazione di voto nell'iter del dibattito di Assemblea. La disciplina delle votazioni, di cui al Capo XI del Regolamento, formerà oggetto di altro capitolo dell'opera; al di là delle norme regolamentari, non sarà tuttavia inutile rammentare qui che la parità di voti equivale a reiezione, in forza della lettera del terzo comma dell'art. 64 Cost., secondo cui le deliberazioni non sono valide se non sono adottate « a maggioranza dei presenti » (già « maggioranza dei voti », secondo l'art. 54 dello Statuto), e dell'interpretazione da sempre data a tali locuzioni. Il principio è sancito espressamente dall'art. 84 Reg. Senato: « In caso di parità di voti, la proposta s'intende non approvata ». Unica eccezione ad esso, quella prevista dall'art. 22 Reg. Camera per le decisioni della Giunta delle elezioni, presso la quale la parità significa convalida.

Alla riforma antiostruzionistica del 3 aprile 1900 risale l'unico caso di classifica assicurato agli ordini del giorno: la precedenza dell'ordine del giorno « puro e semplice » su tutti gli altri nella votazione. Questo è, per costante consuetudine, quello con cui si chiede solamente che non si faccia luogo all'esame degli articoli e la Camera passi ad altro oggetto, cioè è diretto, al pari della pregiudiziale, ad arrestare l'iter del progetto, ma in uno stadio diverso e successivo: quella si applica alla discussione, questo all'esame delle norme e al voto.

Non vi è classifica per gli altri ordini del giorno, che si suole ordinare a questi fini in « emendativi » (con precedenza per quelli più ampi, in omaggio al principio che la Camera non dev'essere impedita di deliberare sul maggior numero possibile di proposte), « reiettivi » e di « approvazione » (54).

Due ultimi rilievi possono farsi sulle votazioni: 1) la locuzione « al termine della discussione generale », di cui alla lettera dell'art. 81, è divenuta oggi quanto meno imprecisa, non facendo parte di questa, nell'attuale procedura, né svolgimenti né « repliche » dei relatori e del Governo: sicché, quando si vota, la discussione è chiusa, e spesso da più sedute e molto tempo; 2) l'accettazione del Governo non impedisce punto la votazione, e non è raro, anzi, che per essa si insista in caso di accettazione parziale o anche totale, quando si voglia provocare in merito una pronuncia formale della Camera.

---

(54) Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*; ASTRALDI e COSENTINO, *op. cit.*

Nella seduta dell'Assemblea Costituente del 13 giugno 1947 fu sostenuta la tesi (Dominedò) della inesistenza di una prassi per l'ordine delle votazioni in materia di ordini del giorno, a differenza che per gli emendamenti, e quindi della rimessione di ogni potere all'Assemblea: cui fu però contrapposta l'eccezione (Togliatti, Laconi, Lucifero) che votare in difformità delle consuetudini avrebbe rappresentato violazione dei diritti delle minoranze. La decisione del Presidente Terracini confermò che, secondo l'anzidetto uso, doveva darsi precedenza agli ordini del giorno « emendativi », e tra questi ai più larghi.

Dalla prassi successiva, pur con gli inevitabili contrasti, sembrerebbe possibile enucleare inoltre i seguenti criteri per le votazioni:

1) in concorrenza di più ordini del giorno di eguale dispositivo è posto in votazione il primo tra essi;

2) è inammissibile la votazione dell'ordine del giorno motivato che, in eventualità di approvazione, precluderebbe la possibilità generica di presentare emendamenti: la preclusione « di diritto » ordini del giorno-emendamenti di cui all'art. 84, terzo comma, si riferisce solo ad ordini del giorno particolari, tendenti a vincolare la Camera su un argomento singolo e determinato;

3) nella votazione di un ordine del giorno è divisibile la motivazione dal dispositivo: la Camera può cioè differenziare la manifestazione della sua volontà;

4) in sede di conversione di decreti-legge è ammissibile la votazione di un ordine del giorno di non passaggio all'esame dell'articolo unico, che ha natura di emendamento oppressivo.

Con l'avvenuta votazione, il secondo ed ultimo esame degli ordini del giorno, quello « per trattazione », si esaurisce, e lascia ora il campo all'esame degli articoli.

Non può esser chiuso, tuttavia, un profilo valido dell'istituto senza avvertire che esistono problemi di concorrenza con gli strumenti del controllo (mozioni), problemi che ulteriormente si acquiscono quando questi ultimi siano impiegati nei loro aspetti costituzionali di mezzi formali procedurali per l'espressione della fiducia (o sfiducia) al Governo: e peggio ancora quand'essi siano in tale funzione surrogati, come di fatto e irrualmente avviene, dallo strumento improprio dell'ordine del giorno.

Questa tematica, di una delicatezza estrema sotto il profilo della « valenza politica », non appartiene all'*iter* procedimentale della legge, e non può quindi essere in questa sede sviluppata, rientrando invece nel successivo e apposito capitolo della presente opera dedicato a tal parte (Capo XIII – *Delle interrogazioni, interpellanze e mozioni*) del Regolamento. Con l'espressa riserva che precede, basterà qui, pertanto, un accenno incidentale, nei limiti sufficienti e necessari alla globale visualizzazione di uno strumento ritualistico altrettanto complesso e pro-teiforme quanto quello in discorso.

Secondo lettera del Capo XIII del Regolamento, mentre le regole della discussione ordinaria sono applicabili alla discussione di mozioni (art. 125, primo comma), è stabilito che gli ordini del giorno che vengano in tale sede presentati, sia « puri e semplici » sia motivati, possano essere soltanto sottoposti ai voti, senza precedenza sulle mozioni (art. 128, secondo comma); è stabilito ancora non sia ammissibile presentazione di ordini del giorno sulla mozione di fiducia (o sfiducia) al Governo (art. 31, secondo comma).

La prima e la seconda norma risalgono alle riforme Bonghi e rispondono alla logica accennata del distacco dagli ordini del giorno (« mozione sull'argomento in discussione ») degli strumenti del controllo (« mozione autonoma »), rispetto ai quali i primi restano intesi come subordinati e successivi.

La terza ed ultima è connessa alla fiducia come trattata nella Costituzione repubblicana e recepita sostanzialmente nel Regolamento con l'opera di coordinamento svolta nel 1949: deriva infatti, come si è visto, da una modifica a quel testo per chiarimento successivo (1950).

Sono noti i principî d'istituto affermati in materia di fiducia, sia dalla Carta Costituzionale (obbligo di mozione – appello nominale), sia dal Regolamento della Camera (indivisibilità). A questi, altri ne aggiunge

prassi integrativa: facoltà del Governo di porre la questione sulla approvazione o reiezione di qualsiasi testo la Camera si accinga a votare; inemendabilità; priorità di questo ai fini della votazione. Essi tutti derivano dalla natura stessa del dibattito – che pone in giuoco la politica globale dell'esecutivo – nella cui logica sembrò rientrare, appunto, la esclusione degli ordini del giorno, dal contenuto e scopo particolaristici, male accordantisi con tale discussione.

Resterebbe il problema dei limiti del divieto nell'ipotesi di fiducia a Governo già in carica; mentre non pare dubbio che in questa stessa ipotesi l'inammissibilità debba estendersi allo strumento improprio « negativo », che è quanto dire all'ordine del giorno comportante sfiducia, ma espressa in forma surrettizia e implicita.

Vero è che, nonostante il disposto – chiarissimo – costituzionale, lo strumento formale della mozione non può dirsi davvero preferito, più spesso essendosi in passato usato lo strumento improprio dell'ordine del giorno « di fiducia »: e tuttavia, una consuetudine che porti all'abrogazione della norma non è ammissibile nell'ordinamento italiano. In questo senso ebbe ad esprimersi il Vicepresidente Leone nella seduta del 1° marzo 1954, dopo l'approvazione di una (rara) mozione di fiducia, ritenendo che, ai sensi delle norme dette, per altri e diversi ordini del giorno presentati (e pure in precedenti occasioni ammessi e svolti, ma mai votati per accettazione o ritiro) non dovesse passarsi a votazione. Tale tesi risultò contestata (dai deputati Laconi, Dugoni, Madia, Lucifero), mentre i presentatori insistettero per la votazione. Gli ordini del giorno furono dichiarati inammissibili con lo strumento inappellabile dell'art. 90 (55).

---

(55) A conclusione del già citato dibattito sul S.I.F.A.R. (discussione « contemporanea » di mozioni, interpellanze, interrogazioni e proposte di inchiesta parlamentare), nella seduta del 1° febbraio 1968, dopo che la Camera ebbe respinto per alzata e seduta la mozione Roberti, fu posta la fiducia sulla reiezione della mozione Malagodi e dell'ordine del giorno Anderlini, nonché sull'approvazione dell'ordine del giorno Piccoli-Ferri Mauro-La Malfa di non passaggio agli articoli delle proposte d'inchiesta. Nel merito politico è dovere avvertire, per spogliarsene, che non mancarono proteste dei deputati Anderlini, Roberti e Valori contro la posizione della fiducia, a loro avviso strumentale e non giustificata dai documenti in causa: mentre interessa, proceduralmente, il solo fatto che la Camera per appello nominale, dopo aver respinto i due primi documenti, approvò invece il terzo nell'ordine indicato, con l'automatica conseguenza della cancellazione delle proposte d'inchiesta dall'ordine del giorno.

Di questo caso di concorrenza tra ordini del giorno e mozioni si sottolineano due particolari: 1) il dibattito non era sulla fiducia, avendo usato il Governo soltanto a conclusione di esso del suo diritto di porre la questione su testi ad altro scopo presentati: 2) con ciò operando, si è realizzata la confluenza nell'ultimo ordine del giorno « puro e semplice » della funzione politica (fiducia) e procedurale (non pas-