

CAPO VI.

La riunione delle assemblee parlamentari è condizionata dall'esercizio del potere di convocazione da parte dei titolari che ne sono legittimati, con l'avvertenza, come chiarisce lucidamente VINCENZO LONGI all'esordio di un suo saggio dedicato a questo particolare argomento (*Convocazione della Camera*; Rassegna parlamentare, I, 1959, numero 8-9, 46-58) che il termine di convocazione della Camera può assumere due significati, « in senso oggettivo, significa riunione di essa in seguito all'iniziativa degli organi che detengono tale facoltà in base alla Costituzione e alle altre fonti nel diritto parlamentare; in senso soggettivo, l'atto che da tale iniziativa consegue e che mette praticamente in movimento il complesso motore dei lavori parlamentari ». Esclusa ogni contemporaneità tra i due termini della convocazione, il LONGI formula due osservazioni, di cui la prima deriva « dalla differenziazione giuridica tra convocazione e riunione della Camera », e la seconda « dalle conseguenze che tale differenziazione ha nei riguardi degli organi costituzionali interessati... alla messa in moto dei lavori parlamentari ».

In particolare, « la prima osservazione è che mentre la riunione delle Camere costituisce un diritto originario non solo delle Assemblee ma anche di altri organi costituzionali, la convocazione è un potere-dovere che non può operare ove non sia esercitato quel diritto. Ne consegue (seconda osservazione) che gli organi che hanno il diritto di provocare la riunione della Camera non sono gli stessi che hanno il potere-dovere di procedere alla convocazione. E qui è bene affermare subito che mentre il diritto di provocare la riunione della Camera spetta al Presidente della Repubblica, al Presidente della Camera, alla Camera stessa o una sua minoranza qualificata, il potere-dovere di convocazione ha un solo soggetto: e cioè il Presidente della Camera. Egli è quindi il solo che racchiuda in sé i due elementi giuridici che sostanzialmente e formalmente permettono l'inizio dei lavori parlamentari; tutti gli altri soggetti esercitano il diritto di riunione della Assemblea nei confronti del Presidente della Camera il quale, in conseguenza, procede alla convocazione della Assemblea medesima » (LONGI, 48).

L'autore, dopo avere respinto quei tipi di classificazione della convocazione basati su un elemento cronologico o motivati dalla determinazione dell'organo titolare che esercita la prima mossa richiesta dal-

l'avviamento dei lavori parlamentari perché, a suo avviso, di dubbio valore sostanziale ed attinenti piuttosto al diritto di riunione delle Camere che non alla convocazione vera e propria, insiste sulla « differente configurazione giuridica dell'iniziativa della riunione e della convocazione della Camera », che assume palese rilevanza sostanziale in riferimento alla fissazione dell'ordine del giorno, « elemento caratteristico del potere di convocazione in senso soggettivo e non dell'iniziativa della riunione » (LONGI, 50), potere che viene sempre esercitato unicamente dal Presidente dell'Assemblea. A sua volta, il LONGI opera una classificazione tra riunioni ordinarie e straordinarie: sono ordinarie, a suo avviso, le riunioni della prima seduta della legislatura ex art. 61 Cost., quelle delle sedute durante il normale periodo dei lavori parlamentari, nonché quelle di diritto in febbraio ed in ottobre ex art. 62, comma 1°, Cost.; sono invece straordinarie le riunioni promosse in via straordinaria dal Presidente della Repubblica, dallo stesso Presidente della Camera o da un terzo dei componenti dell'Assemblea ex art. 62, comma 2° e 3°, Cost., nonché le altre per la conversione di decreti-legge ex art. 77 Cost., per la concessione della fiducia al Governo ex art. 94 Cost., ed infine quelle promosse dall'Assemblea mentre è in funzione mediante lo strumento della mozione o in sede di appello contro una diversa decisione presidenziale.

Sussiste infine la forma ibrida delle convocazioni a domicilio che « sono, in certo senso, ad un tempo ordinarie e straordinarie. Sono ordinarie nella sostanza, perché non sono effettuate per permettere una riunione imprevista della Assemblea per qualche grave motivo politico, ma fanno riprendere l'attività della Camera dopo un consueto periodo di ferie; sono però nella forma di carattere straordinario perché si rendono possibili in quanto il Presidente della Camera, oltre al potere-dovere di convocazione, detiene, in base all'articolo 62 della Costituzione, la facoltà di provocare la riunione dell'Assemblea... Anche per le convocazioni a domicilio, naturalmente, vale il principio per cui l'ordine del giorno è deciso dal Presidente e, in questo caso, senza possibilità di appello da parte della Camera, la quale riprenderà l'esercizio di tale facoltà dopo la prima seduta del nuovo periodo di attività » (LONGI, 52-53).

La distinzione formulata dal LONGI tra il diritto di provocare la riunione della Camera ed il potere di convocarla che è di competenza del Presidente di ciascun ramo del Parlamento è accolta anche dal FERRARA (*Il Presidente di Assemblea parlamentare*. Milano, 1965, che tuttavia è dell'opinione che sia preferibile parlare di « un potere di provocare la riunione della Camera » anziché di un diritto, 92, nota 8), ed esamina l'atto di convocazione sotto il profilo della sua struttura giuridica. Premesso che l'atto di convocazione ha un suo oggetto « l'eserci-

zio delle funzioni parlamentari: legislativa, costitutiva (o risolutiva) del rapporto Parlamento-Governo, di controllo politico sull'attività del Governo stesso, organizzatoria interna (collegata alla posizione di autonomia costituzionale di ciascuna Camera e che si manifesta nella predisposizione delle norme regolamentari, nella verifica dei poteri, nel procedimento di esame delle richieste di autorizzazioni a procedere) », FERRARA, 118-119, l'autore ricorda che anche il contenuto deve considerarsi elemento essenziale della convocazione stessa, contenuto costituito « dall'argomento o dalla quistione che si pone come materia dell'attività parlamentare nel giorno fissato per la riunione » come pure « la data fissata per la riunione del ramo del parlamento destinatario dell'atto » e « l'ordine dei lavori delle sedute successive a quella fissata per la riunione », componenti che possono risultare vincolate o libere, « dando luogo a figure diverse di convocazione, individuate appunto dal carattere vincolato o libero di una o di ambedue le componenti e, cioè, dell'argomento da trattare nel corso della riunione o della data di questa » (FERRARA, 119-120). Per quanto riguarda inoltre la rilevanza del fine dell'atto di convocazione il Ferrara ricorda « che esso può risultare predeterminato da norme costituzionali o regolamentari, da una deliberazione del collegio destinatario della convocazione, ovvero da una autonoma determinazione del Presidente » e che « quest'ultima ipotesi ricorre allorché il Presidente di una delle due Camere esercita il potere di convocazione straordinaria », in modo che « l'atto relativo risulta libero nel fine, mentre in tutti gli altri casi il suo presupposto assume valore vincolante dell'elemento fine, condizionandolo al punto da configurare una fattispecie di atto dovuto » (FERRARA, 120). Svolti questi lineamenti di una dottrina dell'atto di convocazione, l'autore indica le varie figure con cui l'istituto della convocazione si presenta (FERRARA, 120-132), e precisamente: a) le convocazioni ordinarie, valide nelle due ipotesi in cui l'Assemblea, su proposta del Presidente, delibera la data della sua riunione più prossima, determinandone l'ordine del giorno; e nel caso in cui, ponendo termine al periodo di aggiornamento, il Presidente convoca la Camera che presiede, convocazioni che « risultano essere tutte vincolate nel fine » e che « possono esserlo anche nell'oggetto e nel contenuto o in uno solo di questi elementi ovvero in una delle componenti del contenuto dell'atto »; b) le convocazioni di diritto ex art. 62, primo comma, Cost., che nell'ipotesi di una stasi dell'attività della Camera con conseguente necessità di attivazione automatica appunto prevista dalla norma costituzionale, si pongono come atto dovuto, perché vincolate nel fine, nonché in una delle componenti

del contenuto, la data della riunione; c) convocazioni ex art. 94 Cost. per la presentazione del Governo alle Camere con la richiesta della fiducia, che sono vincolate nel fine e nel contenuto; d) convocazione ex art. 77 Cost. per la conversione dei decreti-legge che al di fuori dei periodi di naturale attività delle Camere, si configura come atto dovuto; e) convocazioni straordinarie, condizionate dall'esercizio del potere di iniziativa che provoca la riunione delle Camere da parte del Presidente di ciascuna Camera, del Presidente della Repubblica o di un terzo dei componenti di ciascun ramo del Parlamento. Nel primo caso, l'atto di convocazione è libero nel contenuto e nel fine; negli altri due, è vincolato in ambedue gli elementi in quanto effetto dell'iniziativa di un titolare diverso dal soggetto a cui compete *jure proprio*. In riferimento infine alla convocazione automatica dell'altro ramo del Parlamento nei casi in cui esso non sia il destinatario diretto dell'atto di iniziativa per provocare la riunione, « l'atto risulta vincolato interamente, salvo che per quanto attiene al margine di disponibilità previsto dalla norma che, pur prescrivendo la contemporaneità delle due riunioni, consente che esse non avvengano simultaneamente » (FERRARA, 132). Nella classificazione del FERRARA manca ogni cenno alla prima riunione delle Camere dopo le elezioni ex art. 61 e 87 Cost., che rappresenta secondo il LONGI il caso più semplice di riunione ordinaria provocata su iniziativa del Presidente della Repubblica, ma essa non è priva d'altra parte di elementi suoi particolari, perché « una volta eletta la nuova Camera, la convocazione vera e propria è diramata dal Presidente della Camera precedente, sia in virtù del secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione, che proroga i poteri dell'Assemblea preesistente fino alla riunione (e non già soltanto alla elezione) della nuova, sia in base al secondo comma dell'articolo 14 del Regolamento della Camera il quale, specificando il disposto costituzionale prima segnalato, afferma espressamente che l'intero Ufficio di Presidenza rimane in carica nell'intervallo tra una Camera e l'altra » (LONGI, 50). Si tratta, a nostro avviso, di una figura particolare di convocazione che ha per oggetto le Camere non ancora costituite, mentre in tutti gli altri casi ricordati le Camere risultano già formalmente costituite a norma dell'art. 7 del Regolamento della Camera e dell'art. 6 di quello del Senato che individuano nell'elezione degli Uffici di Presidenza i fatti di rilevanza giuridica creativa della costituzione delle Camere stesse. È questo uno dei casi in cui l'ordinamento positivo esige l'atto formale di costituzione, mentre generalmente, come ha osservato il GALATERIA (*Gli organi collegiali amministrativi*. Milano, 1956, I, 41) il fatto giuridico della costituzione è prodotto dai singoli

atti di investitura (proclamazione, nomina), e nel caso particolare qui in esame le Camere non ancora costituite sono convocate, su esercizio del potere-dovere di provocarne la riunione vincolato nel contenuto e nel fine da parte del Presidente della Repubblica, nell'assenza del fattore costitutivo (così è chiamato il Presidente della Camera dal FERRARA, 18) dell'organo dal titolare cui spettava quel potere nei riguardi di un altro destinatario, situazione giuridicamente anomala, come si vede, che può rinvenire una sua giustificazione da una parte con il ricorso alla dottrina della continuità degli organi costituzionali e dall'altra con un richiamo alla particolare autonomia delle Camere in modo da escludere ogni forma di eteroconvocazione.

Sulla natura giuridica dell'ordine del giorno, la cui fissazione viene a costituire una componente di sostanziale rilevanza dell'atto di convocazione, sussistono due opinioni opposte, l'una tradizionale che si richiama al MANCINI ed al GALEOTTI, tendente a conferirgli il valore di una proposta del Presidente dell'Assemblea, l'altra propensa ad individuarvi l'esercizio di un potere autonomo del Presidente stesso. L'interpretazione tradizionale è stata recentemente inserita dal FERRARA in maniera assai felice ed organica nella visione sistematica della funzione dei Presidenti delle Camere nel vigente ordinamento costituzionale, sì da porre in particolare rilievo l'importanza che assume la fissazione dell'ordine del giorno nei rapporti dell'Assemblea con la maggioranza parlamentare e con il Governo:

« Lo strumento mediante il quale il Presidente di assemblea può assicurare la realizzazione del programma di maggioranza, divenuto, per la sua obbiettivizzazione, programma di azione legislativa della Camera, è la proposta di ordine del giorno.

Il carattere discrezionale dell'atto di proposta risulta evidente, data la pluralità di contenuti che può assumere.

La varietà di tali contenuti è rappresentata dall'insieme dei procedimenti instaurati che attendono il verificarsi delle condizioni idonee a consentire il loro perfezionamento. Il vincolo positivo che incontra la proposta di ordine del giorno è la realizzazione del programma legislativo deliberato dall'assemblea. Per il titolare del potere di proposta ne consegue una attività di valutazione dei fini che concretamente si propongono gli atti volti ad instaurare la fase perfetta dei procedimenti legislativi rispetto agli obiettivi del programma.

La rispondenza dell'oggetto della valutazione del Presidente al parametro generale degli obiettivi politici determinatisi con l'approvazione della mozione di fiducia, la idoneità dei medesimi atti instauratori della fase perfetta dei procedimenti a realizzare uno dei « punti programmatici » costituisce il presupposto per l'emanazione della proposta di ordine del giorno.

Va ancora considerato che il programma di azione legislativa approvato con la mozione di fiducia non costituisce uno schema rigoroso che comporta

prescrizioni tassative in ordine alle priorità ed ai tempi di attuazione. La discrezionalità dell'atto presidenziale di proposta di ordine del giorno risulta confermata perché espressa da un ulteriore elemento: il vincolo positivo, derivante dal programma legislativo ha carattere complessivo e generale; non individua, cioè, in tutti i suoi elementi l'atto di proposta, ma soltanto il fine che questo deve perseguire.

Ne consegue che la proposta di ordine del giorno è atto vincolato nel fine ed è espressione di un potere vincolato nell'*an*; la forma che deve assumere la proposta di ordine del giorno è prescritta come orale. Gli altri elementi dell'atto risultano rimessi alla valutazione del Presidente.

Dal vincolo positivo nel fine dell'atto di proposta, rappresentato dal programma di azione legislativa, derivano conseguenze ulteriori che vanno ora individuate. Esse attengono alla irrilevanza dell'indirizzo politico concretamente seguito dal governo sul piano della valutazione operata dal Presidente di Assemblea. Questo è vincolato da un atto dell'assemblea, deliberativo del programma di azione legislativa, che lo sottrae ad ogni pressione governativa volta a conseguire in modo tacito o indiretto obiettivi che non risultano conformi al programma approvato.

La configurazione del vincolo posto all'esercizio del potere presidenziale di proposta di ordine del giorno, è tale da garantire, anzi, nei confronti del governo, i singoli gruppi della maggioranza da eventuali modifiche del contenuto del programma in fase di attuazione. La corrispondenza dell'indirizzo politico concretamente seguito al programma concordato tra i gruppi di maggioranza ed approvato con la mozione di fiducia è garantita, almeno in principio, dal vincolo posto al Presidente di Assemblea. Ne risulta che le eventuali discrasie tra programma approvato ed indirizzo concretamente seguito o la realizzazione di un indirizzo politico legislativo diverso rispetto al programma approvato con la mozione di fiducia potranno essere rilevate al momento stesso in cui le discrasie stanno per determinarsi, ovvero sta per realizzarsi un indirizzo politico diverso da quello corrispondente al programma approvato » (FERARA, *op. cit.*, 254-257).

Sulla natura di questo strumento procedurale parlamentare l'autore svolge inoltre le seguenti considerazioni specifiche:

« La proposta di ordine del giorno formulata dal Presidente viene discussa dall'Assemblea ove non venga accolta tacitamente. Nel caso che si voglia mutare l'indirizzo che deriva dal programma legislativo approvato con la mozione di fiducia, sarà necessario che da parte di qualcuno dei gruppi di maggioranza venga formulata una proposta diversa da quella del Presidente; ovvero, di fronte agli emendamenti o alle proposte che l'opposizione riterrà di avanzare sul contenuto di quanto il Presidente ha ritenuto di proporre, volta a volta, per la realizzazione del programma legislativo, i gruppi di maggioranza sono costretti ad assumere una posizione che, ove risultasse difforme rispetto alla esigenza di dare attuazione al programma stesso, dovrebbe essere comunque motivata. Ne deriverà una assunzione di responsabilità diretta e comune a tutti i gruppi di maggioranza ed una esplicazione delle ragioni che inducano a mutazioni con-

tingenti o all'abbandono dell'indirizzo politico corrispondente al programma approvato con la mozione di fiducia.

Solo a queste condizioni e cioè in virtù di una novazione del contenuto del rapporto che intercorre tra i gruppi che partecipano alla maggioranza e tra questi e il governo – novazione esplicita e rilevabile da tutte le parti politiche e dalla pubblica opinione – può risultare adottato un indirizzo politico diverso rispetto a quello che risulta coerente col programma legislativo approvato con la mozione di fiducia.

Ne risulta confermata la funzione di garanzia assolta dal Presidente di Assemblea nei confronti di tutte le parti che operano all'interno della dimensione organica costituita da ciascuna delle due Camere del parlamento. Il vincolo che deriva al Presidente per la formulazione della proposta di ordine del giorno tutela al tempo stesso i gruppi di maggioranza nei loro rapporti reciproci, l'intera coalizione nei confronti del governo, i gruppi di minoranza nei confronti della maggioranza e del governo nella misura i cui non risultano sottratti alla discussione ed alla valutazione dell'opinione pubblica i momenti rilevanti dell'indirizzo politico di maggioranza, la coerenza di questo con il programma che rappresenta il contenuto del rapporto fiduciario costituitosi sulla base di una mozione di fiducia motivata che rinvia alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio » (FERRARA, *op. cit.*, 258-260).

Sostanzialmente identiche sono le conclusioni tratte in materia di individuazione dei presupposti e del significato della fissazione dell'ordine del giorno dal LONGI (*Convocazione della Camera cit.*, 51-52), con una accentuazione particolare e rilevante, tuttavia, della funzione autonoma esercitata dal Presidente dell'Assemblea:

« Un antico insegnamento della prassi parlamentare è quello che afferma essere la Camera, essa sola, "padrona del suo ordine del giorno"; tuttavia questa proposizione deve essere interpretata con alcune limitazioni e soprattutto con un significato diverso da quello che a prima vista potrebbe esserle attribuito.

Durante il normale ciclo dei suoi lavori, infatti, la Camera può decidere essa stessa il calendario e l'oggetto dei dibattiti, ma soltanto in sede di appello contro la deliberazione del Presidente il quale, a norma dell'articolo 46 del Regolamento, annuncia l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno. Non si tratta cioè di una proposta del Presidente che debba necessariamente essere votata dalla Camera, ma dell'esercizio di un potere autonomo del Presidente stesso che sbocca in una sua decisione. Questa, come tutte le deliberazioni presidenziali (ad eccezione di casi ben determinati dal Regolamento e dalla prassi), può provocare la opposizione della Assemblea, la quale ha dunque la possibilità di riformarla. La questione non è soltanto formale: basti pensare che se ci si trovasse di fronte ad una proposta presidenziale che, per entrare in vigore, dovesse essere approvata dall'Assemblea, non sarebbe concepibile la convocazione della Camera a domicilio dopo lunghe sospensioni dei lavori; non esistendo infatti una Assemblea in funzione che approvasse la proposta, e cioè prendesse essa la deliberazione, si arriverebbe all'assurdo che nessun organo potrebbe permettere alla Camera di riunirsi con un determinato ordine del giorno!

L'attribuzione alla Camera, pertanto, del potere di determinare il suo ordine dei lavori in periodi normali è esatta ed ha un grande rilievo se la si considera dal punto di vista politico; su questo piano, d'altra parte, sarebbe ingiusto negare l'importanza dell'influenza che esercitano il Governo e i Gruppi parlamentari sulla fissazione della materia da discutere; ma è indubbio che, come è il Presidente della Camera che indice la convocazione giorno per giorno durante il periodo dei lavori parlamentari, così è lo stesso organo che fissa l'ordine del giorno tenendo conto, ripetiamo, delle esigenze politico-legislative espresse dal Governo e dai Gruppi, e lasciando comunque libera l'Assemblea di appellarsi contro le sue decisioni. Non è del resto senza significato che tutte le questioni riguardanti la data o l'ordine dei lavori siano parificate dall'articolo 79 del Regolamento della Camera, per quanto riguarda il modo di votazione, ai casi in cui la Camera sia chiamata a deliberare in appello alle *decisioni* del Presidente.

Riassumiamo dunque il significato della riunione e della convocazione della Camera in periodi di normale lavoro. Il diritto di riunione spetta tanto al Presidente che alla stessa Assemblea, il potere-dovere di convocazione sempre e soltanto al Presidente della Camera, che decide l'ordine del giorno; questo può essere variato su appello della Camera contro la deliberazione presidenziale, ma la sua fissazione rientra nella competenza del Presidente stesso in materia di convocazione ».

Questa configurazione di un autonomo potere esercitato dal Presidente non è contraddetta neppure dalla natura delle decisioni prese dalla Conferenza dei Presidenti, perché « l'articolo 13-bis del Regolamento della Camera, infatti, che prevede distintamente l'organizzazione dell'ordine dei lavori di un certo periodo o della discussione di una particolare materia, non elimina il potere presidenziale della fissazione, seduta per seduta, dell'ordine del giorno » e « d'altra parte lo stesso articolo 13-bis, nel suo ultimo comma, espressamente fa salvi tutti i poteri presidenziali a norma dell'articolo 10 del Regolamento » (LONGI, 52, nota 9). Altri titoli bibliografici sull'ordine del giorno sono: UGO GALEOTTI, *Principi regolatori delle assemblee*. Torino 1900, 12-14 e 76-78; SANTANGELO SPOTO, *Ordine del giorno* (Digesto Italiano, XVII, Torino 1907-1908, 992-998); MANFREDI, *Ordine del giorno* (Enciclopedia giuridica italiana, XII, 2ª parte, Milano, 1915, 888-891); R. TOZZI CONDIVI, *Formazione dell'ordine del giorno* (Montecitorio, XI, Nr. 7-8-9, luglio-agosto-settembre 1957, 9), il quale è favorevole ad un rafforzamento del potere di decisione presidenziale collegato ad una più accurata tutela della stabilità della decisione stessa, fatti salvi i diritti di modifica della maggioranza qualificata nei riguardi delle minoranze trasformatesi occasionalmente in titolari di una maggioranza presunta; L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*. Milano 1959, Vol. II, 35-44; J. M. COTTERET, *L'ordre du jour des assemblées parlementaires* (Revue du droit

public et de la science politique, 77, 1961, 813-827) di cui esiste anche una traduzione italiana (*L'ordine del giorno delle assemblee parlamentari in Francia*; Montecitorio, XVI, n. 5, maggio 1962, 11-26) ed in cui l'autore sostiene la tesi che « esaminando l'ordine del giorno in quanto strumento di lavoro parlamentare, si può constatare che questo strumento è attualmente nelle mani del Governo » e che « d'altra parte, esaminando l'ordine del giorno in quanto mezzo di azione politica, si vedrà che anche in questo campo il Governo ha finito per sovrapporsi al Parlamento » (Montecitorio cit., 15); U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*. Napoli 1962, 161-163; S. FURLANI, *Ordine del giorno* (Novissimo Digesto Italiano. Torino 1965, XII, 112-114); J. GRANGÉ, *La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires* (Etudes sur le Parlement de la V^e République par E. GUICHARD-AYOUB, CH. ROIGET, J. GRANGÉ, Paris, 1965, 167-289).

Sul processo verbale, oltre i diversi trattati nazionali di procedura parlamentare, cfr. U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle assemblee*. Torino 1900, 60-65.

Sulla questione dei congedi che assume rilevanza in ordine alla determinazione del numero legale si possono consultare gli scritti relativi appunto all'argomento del numero legale che è stato oggetto di particolari trattazioni in seguito all'entrata in vigore della Costituzione, il cui articolo 64, 3° comma, statuisce che « le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti ». È stato GIOVANNI DE GENNARO (*Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione al lume della dottrina sul principio maggioritario* (Rassegna di diritto pubblico, VI, 1951, 283-318, ripubblicato negli *Scritti di diritto pubblico*. Milano 1955, vol. I, 317-359 dello stesso) ad osservare che, una volta accolto il principio che il *quorum* si debba ragguagliare sul numero dei membri assegnati alla Camera dalla legge elettorale con conseguente divieto di contorcimento del numero legale mediante sottrazione, nel computo, dei deputati in congedo e di quelli assenti per incarico della Camera stessa come già si usava sotto l'imperio dello Statuto albertino, non sia ammissibile l'estensione di tale interpretazione, già di per sé illegittima, alla nuova norma costituzionale, e che « con la nuova Costituzione si sarebbe dovuto sancire, con indiscutibili locuzioni giuridico-tecniche, quanto, non fondatamente, dal punto di vista giuridico, ma per necessità di fatto, stabilivano i precedenti regolamenti ». Sul merito di tutta la questione, il DE GENNARO ricorda che « l'art. 53 dello Statuto Albertino prescriveva, per la validità delle adunanze delle Ca-

mere « la maggioranza assoluta dei loro membri » e fa presente che « la locuzione venne criticata, in quanto, trattandosi di *quorum* l'aggettivo *assoluta* era del tutto superfluo; ma si era tutti concordi nell'asserire che la maggioranza riferivasi ai componenti di *diritto* dell'assemblea, così come interpretavasi l'art. 38 della Costituzione Belga, sulla quale fu in gran parte modellato lo Statuto Albertino; e come, del resto, veniva disposto nei regolamenti di tutti gli altri Stati parlamentari, sancendo, così, un *quorum* invariabile e predeterminato, che, come noi abbiamo sempre sostenuto, sia preferibile » (DE GENNARO, 303). Questa la conclusione dell'autore:

« Se si ritiene sia eccessivo per le Camere parlamentari il *quorum* della semplice maggioranza, riferito all'assemblea di diritto, piuttosto che continuare nello stato precedente, che oseremmo definire antiggiuridico, di interpretare indebitamente quale maggioranza dei membri in carica, la norma statutaria, e poi, con uno strano contorcimento ridurlo ancora ai componenti funzionanti, sarebbe stato preferibile sancire esplicitamente, con la norma costituzionale o un *quorum* fisso basso, tipo inglese, col quale viene meno ogni discussione sulla sua valutazione; oppure un *quorum* proporzionale, non maggioritario, riferito all'assemblea di diritto, come per es. sancisce l'art. 54 della Costituzione Cecoslovacca 9 maggio 1948.

Per contro si è preferito continuare, o, inavvertitamente seguire il vecchio sistema vigente sotto il dominio dello Statuto Albertino, del cui art. 53 si è soppresso il vocabolo superfluo: assoluta, rimanendo tutto il concetto giuridico in esso articolo sancito, e interpretare a torto la nuova locuzione contro il principio generale della valutazione del *quorum*, e, per giunta, stabilendo ancora tutta una serie di contorcimenti, con gli artt. 51 e 52 del regolamento 15 novembre 1949 della Camera dei Deputati e con l'art. 43 del regolamento 18 giugno 1948 del Senato » (DE GENNARO, 304).

Le asserzioni del DE GENNARO sono state contestate da FRANCESCO COSENTINO e da VINCENZO LONGI. Il COSENTINO, da una parte ha giustificato « il principio per cui il numero legale è determinato sulla base non già dei componenti dell'Assemblea in linea assoluta, bensì su di un numero inferiore, non tenendo conto cioè dei deputati in congedo, ovvero assenti per missione dell'Assemblea » invocando sia la legittimità di una interpretazione estensiva del dettato costituzionale in sede di attuazione dello stesso attraverso le norme regolamentari delle Camere sia la forza giuridica costituita dalla ricezione di una consuetudine secolare (*Il computo della maggioranza alla Camera*; La Politica parlamentare, VI, 1953, 123); e, dall'altra parte, pur condividendo successivamente l'inadeguatezza di questa interpretazione estensiva dell'articolo 64 della Costituzione, ha puntualizzato gli inconvenienti che derivate-

rebbero da una applicazione letterale soprattutto sotto il profilo della determinazione della maggioranza in sede di votazione per la rilevanza effettiva assunta dalle astensioni (su questo argomento cfr. la bibliografia citata al Capo XI), in quanto « una modifica siffatta, tuttavia, accentuerebbe, soprattutto riguardo al problema della maggioranza, l'effetto assurdo che... può provocare l'inserimento degli astenuti tra i votanti, con l'aggravante di inasprire ancor più il conflitto fra soggetti attivi di volontà (votanti), e soggetti passivi di agnosticismo (astenuti) e perfino di indifferenza (presenti), fino al punto di rendere talvolta impossibile una decisione della Camera, come può accadere nel caso che nessuna delle due proposizioni eventualmente sottoposte al voto su un medesimo oggetto riporti la maggioranza », sì da condurre ad una « incongruità che urta contro i principî basilari del funzionamento degli organi rappresentativi » (F. COSENTINO, *Astensione*; *Rassegna parlamentare*, I, Nr. 4, aprile 1959, 99-100). Concorde con il COSENTINO anche il TOSI il quale ritiene che « tale fenomeno (numero legale determinato mediante la sottrazione dei parlamentari in congedo o in missione) possa valutarsi, quale è nel fatto, una conseguenza della elasticità della costituzione, piuttosto che una modificazione della medesima », poiché « esso non incide infatti in alcun modo né sui principî e i congegni fondamentali di garanzia, né sulla sopraordinata articolazione delle forze politiche istituzionalizzate » (S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*. Milano 1959, 85). Anche il LONGI (*Numero legale*; *Rassegna parlamentare*, I, Nr. 7, luglio 1959, 52-61) concorda sulla legittimità della consuetudine vigente nelle nostre Camere per la determinazione del numero legale, ma sostenendo che « il principio del numero legale delle Assemblee è strettamente connesso con quello della validità delle deliberazioni », opera una sottile distinzione sul significato del termine « deliberazione » in connessione al dettato della norma costituzionale, che si riferisce, a suo avviso, unicamente alla funzione deliberante delle Camere, e non anche in sede di esercizio di funzioni diverse. Dopo aver ricordato che « la decisione valida della assemblea non è in nessun caso raggiungibile se non vi è costituzione valida della assemblea stessa, al momento del voto », il LONGI svolge la seguente dimostrazione:

« Questo concetto è molto importante per stabilire l'efficacia del numero legale agli effetti della deliberazione, ma non di qualsiasi attività di una assemblea politica. In proposito la nuova Costituzione, all'articolo 64, 3° comma, è ancora più esplicita dello Statuto albertino: mentre infatti questo (art. 53) distingueva tra legalità delle sedute e validità delle deliberazioni, entrambe comunque condizionate dall'esistenza del numero legale, la Carta vigente parla solo di validità delle deliberazioni condizionata dalla presenza della maggio-

ranza dei membri, il che sembra significare ammissibilità della « legalità » delle sedute senza numero legale, purché non vengano prese decisioni formali. Ciò è in piena coerenza con lo sviluppo che nella disciplina parlamentare ha subito l'istituto del numero legale in Italia e che fra l'altro ha portato al divieto della verifica del numero quando le Camere non siano in procinto di prendere una decisione mediante la votazione.

Nè si dica che un'Assemblea politica non può non avere esclusivamente una funzione deliberante; essa può invece costituire in certi casi la sede per l'esercizio di funzioni diverse: si pensi ad esempio allo svolgimento di interpellanze e interrogazioni nelle Camere; alle riunioni di queste quando ascoltano le relazioni di Commissioni di indagine o di comunicazioni della Giunta delle elezioni, tutti documenti sui quali non è consentita la votazione; alla presentazione di atti parlamentari, alle commemorazioni ecc... Chi potrebbe seriamente sostenere in simili ipotesi la legittimità della verifica del numero? Essa non solo sarebbe espressamente vietata dal Regolamento se avvenisse su richiesta di dieci deputati, ma a nostro parere sarebbe inammissibile anche su iniziativa autonoma del Presidente della Camera che può in qualunque momento (ma, aggiungiamo noi, sempre che vi siano deliberazioni da prendere) disporre il controllo dei presenti » (LONGI, 53).

Ne consegue necessariamente la presunzione del numero legale in ogni momento della durata dei lavori dell'assemblea, presunzione che cade solo « quando vien posto in essere un atto giuridicamente rilevante che prova la mancanza del numero dei deputati necessario per deliberare » (LONGI, 61). A questa distinzione tra i termini seduta e deliberazione, esatissima sotto il profilo giuridico, che tende a porre in rilievo la legittimità costituzionale delle norme regolamentari, è stato tuttavia contrapposta una formulazione che esclude la ammissibilità della distinzione stessa, e che assume di poter costituire l'interpretazione autentica della norma costituzionale, come afferma SILVIO FURLANI, *Numero legale (Diritto pubblico)* nel *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1965, XI, 513):

« Codesta interpretazione restrittiva del termine « deliberazioni », fondata sulla supposta volontà da parte del costituente di sopprimere la rilevanza giuridica del numero legale in tutte le funzioni non formalmente deliberanti delle assemblee politiche, non corrisponde affatto alla intenzione del costituente, tanto è vero che l'on. Ruini ebbe a dichiarare il 10 ottobre 1947, a nome della Commissione dei 75, essere stati stabiliti al 3° comma dell'art. 64 « due principi: che le sedute non sono valide se non è presente la maggioranza dei deputati; e che le deliberazioni non sono valide se non sono approvate dalla maggioranza dei presenti ». È evidente pertanto che il sostantivo « deliberazioni » fa riferimento tanto alle adunanze quanto alle deliberazioni formali e che ogni distorsione della norma costituzionale a favore di una interpretazione diversa si traduce in una giustificazione giuridica della mancanza del numero legale e di fatto dell'assenteismo dei membri delle due Camere ».

Sul numero legale cfr. anche V. MICELI, *Le « quorum » dans les assemblées politiques* (Revue du droit public et de la science politique, XVIII, 1902, 193-253); W. JELLINEK, *Die gesetzliche Mitgliederzahl* (Mensch und Staat in Recht und Geschichte, Festschrift für Herbert Kraus, Kitzingen 1954, 88-94); L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*. Milano 1959, Vol. II, 45-71; P. DAGTOGLU, *Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung*. Stuttgart 1960, 93-115; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*. Napoli 1962, 195-216.

Per quanto riguarda il diritto che hanno le Camere di provvedere alla disciplina delle sedute e di dettare norme sull'esercizio delle funzioni dei deputati e dei senatori che a quelle funzioni partecipano, sono sostanzialmente sempre valide le osservazioni di SANTI ROMANO, il quale vi individua l'esercizio di un potere di supremazia speciale da parte degli organi cui esso è attribuito, che si può configurare come potere di disciplina, o avere per oggetto la cosiddetta polizia delle sedute, o infine essere considerato effetto giuridico del principio del HAUSRECHT, sì da tradursi nella costituzione di un rapporto di soggezione speciale per i parlamentari, cfr. SANTI ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* = *Scritti minori*, I, 225-239, interpretazione che limitatamente per quelle che egli chiama norme disciplinari e norme di polizia interna è accolta anche dal MARTINES (*La natura giuridica dei regolamenti parlamentari cit.*, 60 segg., 133 segg., 163) e contestata invece dal BON VALSASSINA, secondo il quale il caso delle sanzioni disciplinari vere e proprie « che costituiscono virtuale minaccia all'esercizio veramente indipendente dei diritti e dei poteri del parlamentare, è sottratto all'ordinamento interno dell'Assemblea benché questa, quale organo della sovranità generale, sia squisitamente competente in merito » (M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari, cit.*, 70-71, nota 100). Sull'ammissibilità delle pene cfr. anche R. BONGHI, *L'autorità disciplinare del Presidente* (Nuova Antologia, 1° luglio 1891, 145-160). Il primo trattato sistematico sull'esercizio di un potere disciplinare nelle assemblee, che ne individua il fondamento quale configurazione giuridica di un potere di supremazia speciale, è dovuto ad EDUARD HUBRICH (*Die parlamentarische Redefreiheit und Disciplin*. Berlin, 1899) il quale, nelle due parti del suo volume, esamina lo svolgimento e la natura giuridica della libertà di parola e della disciplina parlamentare in Inghilterra, negli Stati Uniti d'America, in Francia ed in Belgio, ed infine in Germania, con particolare riguardo alla Prussia ed al Reichstag imperiale. Sullo stesso argomento, con confutazione in alcuni casi delle opinioni sostenute dallo HUBRICH, ha scritto un esauriente saggio HERMANN F.

SCHMID (*Parlamentarische Disziplin. Eine rechtsvergleichende Studie*, Archiv des öffentlichen Rechts, XXXII, 1914, 439-579), il quale ha tenuto presente, accanto a quella delle assemblee parlamentari di tutti gli stati tedeschi, anche la procedura vigente in Austria, in Italia ed in Ungheria. Sempre in materia di esercizio di un potere disciplinare nei riguardi dei parlamentari, dei rappresentanti del governo e del pubblico è utile la sintetica monografia di REINHART VOGLER (*Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente*. Hamburg, 1926) che si interessa della questione con riferimento limitato alle norme vigenti in Germania durante la repubblica di Weimar, e che reca una soddisfacente bibliografia sull'argomento, cui si rinvia per una ulteriore e più esauriente informazione, nonché l'altra di K. A. VON PECHMANN, *Die Ordnungsgewalt von Parlamentspräsidenten*. Diss. Würzburg, 1956. Per un elenco delle infrazioni e delle sanzioni disciplinari previste attualmente nelle diverse assemblee parlamentari del mondo cfr. le relazioni di P. V. CONNELL, *Les sujétions imposées aux Parlementaires dans leur comportement et leurs activités* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires. 3^e série, Nr. 64, octobre 1965, 214-243) e *Les délits contre le Parlement* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires. 3^e série, Nr. 72, octobre 1967, 160-176). Per una storia della disciplina parlamentare si cfr. anche i due volumi di A. REYNAERT, *Histoire de la discipline parlementaire*. Paris, 1884.

Sulla pubblicità delle sedute, tutelata dall'art. 64, 2° comma, della Costituzione, intesa non solo come ammissione di persone estranee alle Camere che possano assistere alle sedute delle medesime dalle apposite tribune destinate al pubblico ma anche come riconoscimento del diritto di riferire oralmente o a mezzo della stampa, o altri strumenti di comunicazione audiovisivi, sull'andamento delle discussioni parlamentari, si ricorda il saggio di E. MERG, *Die Oeffentlichkeit der Parlamentsverhandlung*. Berlin 1920. Sul diritto di informazione dell'attività parlamentare da parte di terzi si cfr. SLADECEK, *Ueber die Immunität der parlamentarischen Reden und der parlamentarischen Berichterstattung* (*Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 16, 1896, 127 segg.); HUBRICH, *Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung* (*Annalen des deutschen Reichs*, 1897, 1-65), il quale dedica a questo argomento anche l'ultimo paragrafo della seconda parte dell'opera prima citata (*Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin cit.*, 469-494). Un'attività informativa sulle sedute è svolta egualmente dalle Camere stesse per il tramite dei cosiddetti resoconti sommari e stenografici, sulla cui genesi e redazione in Inghilterra, Spagna (che, a titolo di curiosità,

fu la prima nazione d'Europa ad avere un resoconto stenografico parlamentare, con carattere completamente ufficiale e redatto da stenografi impiegati dello Stato, fin dalle Cortes di Cadice del 1810), Francia, Germania, Austria, Ungheria, ecc., ecc., ed Italia, si cfr. l'articolo, ricco di dati, di RAFFAELE D'ISOLA, *I resoconti parlamentari all'estero ed in Italia* (Rivista moderna politica e letteraria, VI, Nr. 23, 1° dicembre 1902, 26-48, e Nr. 24, 15 dicembre 1902, 31-49). Tali resoconti stenografici non assumono tuttavia nel nostro ordinamento carattere ufficiale, come risultò confermato, in occasione dell'indagine svolta dal giudice relatore in merito alla questione di legittimità costituzionale di singole parti della legge 21 marzo 1956, n. 168, dalle dichiarazioni del Presidente della Camera sul carattere informativo ma non ufficiale dei resoconti stenografici delle sedute della Camera e delle Commissioni (*Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale*, VII, 1959, 91), i quali, pertanto, in unione con tutti i cosiddetti atti parlamentari, sono da ritenersi « meri strumenti materiali giuridicamente ordinati al fine di dare pubblicità materiale ai lavori delle Camere nella loro realtà storica e fenomenica » (CARLO ESPOSITO, *Atti parlamentari*; Enciclopedia del diritto. Milano, 1959, IV, 82). La pubblicità delle sedute è esclusa nei casi in cui ciascuna Camera e il Parlamento a Camere riunite deliberino, a norma dell'art. 64, 2° comma, della Cost., di riunirsi in seduta segreta, ma né la Costituzione né i regolamenti vincolano la manifestazione della volontà delle assemblee in tal senso a determinati oggetti di discussione ed i regolamenti in particolare rimettono alla discrezionalità delle assemblee l'esame o meno in seduta segreta dei bilanci interni. Sembra tuttavia da escludersi la facoltà di procedere in seduta segreta all'approvazione di una legge, cfr. F. MOHRHOFF, *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi* (Rassegna parlamentare, I, Nr. 6, giugno 1959, 145-146), e per l'opinione contraria, F. COSENTINO (Rassegna parlamentare, I, Nr. 4, aprile 1959, 125).

Sul fenomeno parlamentare dell'ostruzionismo si vedano per una prima e rapida informazione le voci di SANTANGELO SPOTO nel Digesto italiano. Torino 1904-1908, XVII, 1107-1114 e nell'Enciclopedia Giuridica Italiana, Vol. XII – Parte II, 1272-1292; e di F. MOHRHOFF sul Novissimo Digesto Italiano. Torino 1965, XII, 289-295. Tra gli scritti in italiano sull'oggetto si possono consultare: A. FERRACCIÙ, *L'ostruzione parlamentare davanti al diritto ed alla politica costituzionale* (Il Filangieri, XXVI, 1901, 321-343 e 401-417); O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi. Studio di diritto pubblico*. Torino, 1918; G. MELONI, *L'ostruzionismo parlamentare* (Annali della Università di Ma-

cerata per cura della Facoltà giuridica, XVIII, 1951, 171-195); R. TABACCHI, *L'ostruzionismo parlamentare nella dottrina e nella prassi costituzionale* (Montecitorio, VI, n. 12, dicembre 1952, 7-11); V. LONGI, *Ostruzionismo parlamentare* (negli *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*. Milano 1953, 13-16); F. FARANDA, *L'ostruzionismo parlamentare* (Montecitorio, XVI, 1962, Nr. 2, 5-13 e Nr. 3-4, 5-18); SILVIO TRAVERSA-STEFANO MARIA CICCONETTI, *Ostruzionismo e Antiostruzionismo: cronaca della più lunga seduta parlamentare* (Foro amministrativo, 43, 1967, parte III, 625-632); N. VALENTINO, *L'ostruzionismo in parlamento* (Cronache legislative, dicembre 1967, 3-9); e tra quelli in altre lingue, H. MASSON, *De l'obstruction parlementaire*. Montauban, 1902; G. JELLINEK, *Die parlamentarische Obstruktion* (Neue Freie Presse del 26 luglio 1903, ripubblicato in *Ausgewählte Schriften und Reden*. Berlin 1911, II, 419-430); BRANDENBURG, *Die parlamentarische Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung*. Dresden, 1904; RADNITZKY, *Das Wesen der Obstruktionstaktik* (Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart, XXXI, 1904); SCHWARZ, *Die Rechtslehre der Obstruktion* (Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart, XXXIII, 1906); O. KOLLER, *Die Obstruktion. Eine Studie aus dem vergleichenden Parlamentsrechte*. Zürich-Selnau, 1910; SCH. MARMOREK, *L'obstruction au Parlement Autrichien*. Paris, 1910; F. EICHENBERG, *Ist die tätliche oder skandalisierende parlamentarische Obstruktion nach Par. 105 Strafgesetzbuch strafbar?* Hamburg, 1924; H. FUCHS, *Die parlamentarische Obstruktion durch Abstinenz der Minderheit*. Diss. Heidelberg, 1928. L'ostruzionismo, interpretato alla stregua di una figura giuridica di resistenza che è manifestazione dell'istituto della tutela dei diritti delle minoranze, come ha osservato GEORG JELLINEK (*Das Recht der Minoritäten*. Wien 1898, 35 segg.) rientra pertanto nello studio dei diritti delle minoranze parlamentari su cui si possono tuttora utilmente consultare i saggi di F. MORSTEIN-MARX, *Beiträge zum Problem des Parlamentarischen Minderheitenschutzes*. Hamburg, 1924, e di K. LEHMANN, *Das Recht der parlamentarischen Minderheiten*. Berlin-Grunewald, 1933, ma è configurabile anche un ostruzionismo di maggioranza giusta l'indicazione di P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza* (Il Ponte, IX, 1953, 128-136; 274-281; 433-450). Per la particolare situazione in Belgio cfr. I. RENS, *Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique* (Res Publica, VII, 1965, 189-221).

Sul Parlamento in seduta comune cfr. G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale* (Annuario di diritto comparato e di

studi legislativi, III serie (speciale), XXV, 1949, 215-230) e per una sua qualificazione come collegio perfetto, L. PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, X, 1960, 388-418, ripubblicato anche negli *Studi in memoria di Guido Zanolini*. Milano 1965, III, 425-455). Sull'integrazione per l'elezione del Presidente della Repubblica mediante i delegati dei Consigli regionali esistenti, A. GELPI, *L'integrazione del Parlamento per l'elezione del Presidente della Repubblica* (L'Amministrazione Italiana, XX, 1965, 966-967). Per la bibliografia attinente alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica e dei ministri, vedi le indicazioni al Capo IV. Ai fini di un confronto con il Parlamento in seduta comune in altri ordinamenti costituzionali cfr., per il Belgio, il saggio di W. S. PLAVSIC, *La procédure des Chambres réunies en Belgique* (Res Publica, VII, 1965, 165-176).

CAPO VII-VIII-IX-X.

Sull'iter legislativo nel nostro ordinamento costituzionale cfr. l'agile contributo di M. RUINI, *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*. Milano, 1953, e, sotto il profilo soprattutto della dogmatica, il consistente volume di SERIO GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano, 1957. Per una rapida informazione sul procedimento di approvazione nell'ordinamento statutario vedi D. DONATI, *Il procedimento della approvazione delle leggi nelle Camere italiane*. Macerata, 1914. Sull'iniziativa legislativa si consulti il primo volume sul potere di iniziativa legislativa di un'opera prevista in più tomi di E. SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa legislativa nella formazione delle leggi italiane*. Napoli, 1958. Per una sintesi puntuale della configurazione giuridica dell'oggetto si veda G. INVERNIZZI, *L'iniziativa legislativa nell'ordinamento italiano* (Montecitorio, XVII, n. 6, giugno 1963, 23-35); e per informazioni soprattutto sulla natura dell'incidenza quantitativa dei singoli soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa nel nostro ordinamento, BENIAMINO LEONI, *Note sull'iniziativa delle leggi* (Giurisprudenza costituzionale, VIII, 1963, 1274-1293), il quale formula anche proposte per eliminare determinati inconvenienti riscontrati nella prassi vigente. Sull'iniziativa parlamentare si veda E. LARCHER, *L'initiative parlementaire en France*. Paris, 1896; L. MICHON, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*. Paris, 1898; F. MOREAU, *L'initiative parlementaire* (Revue du droit public et de la science politique, XV, 1901, 251-296); V. MICELI, *Iniziativa parlamentare*, Enciclopedia giuridica italiana, Milano 1913, Vol. VIII - Parte II, 246-267; LYON, *Le droit d'initiative parlementaire dans la nouvelle constitution française* (Rassegna parlamentare, 1959, n. 7, 68 segg.); L. A. MINELLI, *Die parlamentarische Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung. Ursprung, Wesen, Zweck*. Zürich, 1965, che tratta della questione, sollevata nella Confederazione elvetica nel 1964, se la norma costituzionale che garantisce ai membri delle due Camere l'esercizio del diritto di iniziativa includa anche quello specifico della presentazione di una proposta di legge; P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*. Milano, 1966; e sulla particolare iniziativa dei *Private*

Bills nel mondo anglosassone, P. A. BROMHEAD, *Private members' Bills in the British Parliament*. London, 1956, e E. DAVIES, *The role of Private Member's Bill* (Political Quarterly, 1957, 32 segg.). Sulla iniziativa legislativa esercitata da soggetti diversi dai membri delle due Camere e dal Governo, oltre all'opera dello SPAGNA-MUSSO, 76-99, cfr., a titolo indicativo, sull'iniziativa del popolo V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana* (Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della costituzione. Studi sulla Costituzione. Milano, 1958, Vol. II, 139-153); sull'iniziativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, M. STRAMACCI, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*. II ediz. Milano 1959, 95-98; sull'iniziativa dei Consigli Regionali, T. MARTINES, *Il Consiglio Regionale*. Milano, 1961, 87-88.

Per quanto riguarda l'istituto della presa in considerazione, atto costitutivo dell'iniziativa legislativa parlamentare durante il regime statuario per l'esigenza che « l'iniziativa parlamentare fosse ricondotta alla volontà della Camera unitariamente considerata, dal momento che l'art. 10 dello Statuto non l'attribuiva direttamente ai singoli membri delle Camere » (SPAGNA-MUSSO, 72), esso vige tuttora alla Camera, limitatamente per le proposte di contenuto finanziario, ma non più al Senato. Recepito dal sistema inglese delle tre letture, dove la prima fase della seconda lettura corrisponde appunto alla presa in considerazione, « la mancanza di contenuto sostanziale di tale istituto è uno degli esempi più classici – come osserva FRANCESCO COSENTINO (*Il procedimento legislativo nel sistema parlamentare*; Rassegna parlamentare, II, 1960, 1197-1216, e riprodotto in lezione corretta in: *Problemi della Pubblica Amministrazione. Ciclo di conferenze promosso dalla Scuola di perfezionamento di scienze amministrative presso l'Università di Bologna nell'anno accademico 1958-59*. Bologna 1960, vol. III, 181-199) – della crisi di adattamento subita dal regime parlamentare nel corso della sua inserzione nell'ordinamento giuridico italiano » (COSENTINO, 187). Di fronte al carattere meramente formale assunto dalla presa in considerazione nel nostro ordinamento, nel sistema inglese essa ha tuttora « un valore sostanziale ormai ignoto a quello italiano, consentendo una prima deliberazione sommaria della opportunità della legge in modo tale da evitare, qualora non riscuota il consenso tacito od espresso della maggioranza, che i Comuni e la Commissione debbano perdere il tempo necessario ad esaminarla per poi concludere con un ordine del giorno di non passaggio agli articoli, come spesso invece accade nelle Assemblee continentali » (COSENTINO, 188).

Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana l'iniziativa legislativa parlamentare ha raggiunto indici numerici particolarmente elevati con riflessi negativi tanto sullo svolgimento della attività delle Camere quanto sul livello dei provvedimenti e della tecnica legislativa. (su questo punto cfr., a titolo indicativo, R. LUCIFREDI, *Miglioramento della tecnica legislativa ed illusorietà di una scienza della legislazione*. Il Diritto dell'economia, VI, 1960, 1102-1110; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione?*, Civitas, N. S., II, 1951, fasc. 8, 15-23; F. COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano* (Montecitorio, 1965, n. 5-6, 5 segg.), e diversi autori hanno creduto di poter individuare uno dei motivi di questa situazione di disagio nella mancanza di qualsiasi freno posto all'esercizio dell'iniziativa stessa, e prima di tutto nella soppressione dell'istituto della presa in considerazione. Così, secondo ROMOLO ASTRALDI (*L'iniziativa parlamentare e la necessità di una più rigida disciplina*; Roma economica, V, 1952, 481), « si potrebbe, ad esempio, imporre come norma obbligatoria in ogni caso lo svolgimento della proposta di legge in assemblea plenaria con conseguente divieto di stampa preventiva di una relazione; inoltre la cosiddetta « presa in considerazione » non dovrebbe più essere un semplice atto formale di cortesia, prescrivendosi che sia preceduta da una dichiarazione esplicita del Governo se ritiene la proposta tale che ne possa essere consentito l'esame da parte dell'Assemblea, la quale dovrebbe sempre decidere sull'ammissibilità o meno della proposta stessa con votazione a scrutinio segreto »; ed anche nell'opinione dello SPAGNA-MUSSO la integrale adozione della presa in considerazione quale strumento procedurale potrebbe contribuire ad uno svolgimento più razionale del lavoro legislativo, assegnandogli una funzione determinante nel coordinamento della dialettica dei rapporti tra Parlamento e Governo:

« La presa in considerazione consente che l'iniziativa del singolo membro di una delle Camere attivi il procedimento legislativo soltanto quando goda del consenso della maggioranza parlamentare, quando, cioè, si ponga come iniziativa della maggioranza parlamentare. In tal modo si conseguono due obiettivi, anzitutto di assicurare la conformità dell'iniziativa parlamentare al programma politico di cui sono portatori governo e maggioranza parlamentare, garantendo così la funzionalità del sistema; in secondo luogo, di alleggerire il lavoro delle Commissioni parlamentari impedendo l'esame di quei disegni di legge che non hanno possibilità di essere approvati, ed eliminando, di conseguenza, « ingorghi » nell'attività legislativa. Si migliora, in definitiva, il rendimento degli organi legiferanti sia sotto il profilo qualitativo della omogeneità della legislazione, sia sotto il profilo quantitativo della maggiore espansione » (SPAGNA-MUSSO, 73).

Alle considerazioni svolte contro l'ammissibilità della presa in considerazione nel nostro attuale ordinamento costituzionale, che cioè – come fu rilevato in sede di elaborazione del regolamento del Senato della Repubblica del 1948 – « non era concepibile sottoporre a determinate procedure preliminari, come la presa in considerazione, l'esercizio del diritto di iniziativa dei membri del Parlamento, quando nessuna condizione era richiesta per altri organi ed enti costituzionalmente abilitati all'esercizio di tale diritto » (LEONI, *Note sull'iniziativa delle leggi*, cit., 1288), fu opposta la scarsa motivazione di questo ragionamento, « in quanto sembra ignorare che l'iniziativa del Governo è vincolata alla preventiva autorizzazione del Capo dello Stato, cioè ad un controllo pieno di legittimità costituzionale, che è da ritenersi perlomeno equivalente alla preliminare presa in considerazione da parte delle Camere, la quale appunto perciò non era e non è richiesta per i disegni di legge governativi; comunque sarebbe stato logico non abolire, ma estendere l'istituto della presa in considerazione alle altre nuove forme d'iniziativa extragovernativa ammessa dalla Costituzione ». E questa è, ad avviso del LEONI, una ragione determinante per cui l'istituto della presa in considerazione, una volta ammessa la trasmissione alle Camere dei disegni di legge governativi muniti della duplice presunzione di conformità alla Costituzione e alle direttive del Parlamento,

« dovrebbe essere introdotto con carattere generale e reso obbligatorio per tutte le proposte di legge extragovernative, qualunque ne sia l'oggetto, anche se non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari o riduzione di entrate ». In particolare, « una commissione permanente che potrebbe denominarsi Giunta o Comitato Generale di Legislazione, presso ciascuna Camera, avrebbe il compito di rendere operante l'istituto della presa in considerazione, effettuando l'esame deliberatorio delle proposte, con riferimento sia all'art. 81 Cost., sia ad ogni altra valutazione e questione di carattere pregiudiziale. Questo esame andrebbe compiuto con l'intervento del rappresentante del Governo, nel quale compito potrebbero utilmente avvicinarsi il Ministro per i Rapporti con il Parlamento ed i Ministri di Grazia e Giustizia e del Tesoro. Le conclusioni della Giunta andrebbero sottoposte all'Assemblea e, solo nel caso di favorevole deliberazione di quest'ultima, le singole proposte potrebbero iniziare il loro corso di merito presso le competenti commissioni... I regolamenti delle Camere ben possono stabilire determinate forme e cautele procedurali per lo svolgimento e l'esame delle proposte di legge: ciò attiene all'*iter* parlamentare e all'esercizio della funzione legislativa e non è inconciliabile con il diritto di iniziativa garantito dalla Costituzione. La facoltà di promuovere il procedimento di formazione delle leggi trova un limite naturale in quel complesso di norme con le quali le Assemblee legislative, nella loro autonomia sovrana, disciplinano le proprie funzioni. Quella facoltà comporta bensì l'obbligo per le Camere di prendere in esame le proposte di legge presentate, ma l'esame può scindersi in

due fasi distinte, una preliminare di ammissibilità, l'altra di merito, senza che tale procedura interferisca nel libero esercizio del diritto d'iniziativa.

L'istituto della presa in considerazione, come stadio preliminare per il passaggio all'esame di merito, è dunque legittimo ed è anche, in mancanza di una severa autodisciplina, il solo mezzo efficace per ridurre l'iniziativa parlamentare a giuste dimensioni e per frenarne l'eccesso, specie in ordine ai problemi di maggiore importanza, sui quali è dovere costituzionale del Governo promuovere la funzione legislativa » (LEONI, 1290-91).

Nettamente contraria all'istituto della presa in considerazione in cui ravvisa elementi sufficienti per affermarne la incostituzionalità è l'opinione di ALDO BOZZI (*L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*; Scritti in memoria di Antonino Giuffrè. Milano, 1967, vol. III, 173-185), secondo il quale l'istituto della presa in considerazione è « una sopravvivenza storica non più compatibile con il sistema costituzionale repubblicano », perché « l'art. 71, comma 1°, Cost. conferisce l'iniziativa delle leggi "a ciascun membro delle Camere"; pone in essere, cioè, un diritto politico di cui il parlamentare, *uti singulus*, in forza di questa sua qualità, viene ad essere portatore per investitura diretta della Costituzione e l'art. 72, comma 1°, di fronte a quel diritto, stabilisce il correlativo dovere della Camera considerata come organo complesso, di dare la sua prestazione volta allo svolgimento della procedura necessaria allo scopo di determinare la votazione sulla proposta di legge » (BOZZI, 179). Constatata inoltre la natura giuridica di atto dovuto (sempre a norma dell'art. 72, comma 1°, Cost.) dell'assegnazione alla commissione delle proposte di legge da parte del Presidente della Camera, il Bozzi non condivide l'opinione di coloro che attribuiscono alla presa in considerazione una funzione di accertamento della costituzionalità della proposta oggetto dell'iniziativa, perché è una tesi non fondata e pericolosa:

« non fondata, perché essa si ricollega alla configurazione della presa in considerazione come atto autorizzativo interno dell'efficacia della proposta, mentre la Costituzione, secondo i concetti innanzi delineati, esclude tale condizione di operatività per la proposta già presentata; pericolosa, perché il controllo di costituzionalità (ad esempio, adempimento del precetto dell'art. 81 Cost. sulla così detta copertura finanziaria; esistenza, per la materia oggetto dell'iniziativa, d'una riserva di legge costituzionale) richiede un sindacato intrinseco, e a volte complesso, quindi non una deliberazione sommaria sottoposta per di più ai colpi di mano di fluttuanti maggioranze scarsamente informate » (BOZZI, 181).

In opposizione a quanti poi sostengono l'assimilazione della funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica nei confronti dei disegni di legge governativi con quella esercitata dalla Ca-

mera mediante la presa in considerazione nei confronti delle proposte di legge, il BOZZI, rilevato che secondo questa tesi « il decreto presidenziale autorizza la "presentazione" (art. 87 Cost.) del disegno di legge governativo alle Camere, mentre la presa in considerazione autorizzerebbe l'ulteriore operatività d'una proposta presentata », ne indica l'effetto procedurale assai diverso, ed incostituzionale nel secondo caso, in quanto dopo la presentazione « che determina un rapporto interno e diretto fra proponente e Camera, dal quale scaturiscono diritti e doveri, l'annuncio del Presidente dell'Assemblea e l'assegnazione in commissione sono atti dovuti non eliminabili » (BOZZI, 182). Dissente inoltre il BOZZI dallo SPAGNA-MUSSO sia nella valutazione della funzione selettiva di un ripristino integrale della presa in considerazione in ordine ad una presunta razionalizzazione dell'attività parlamentare, sia nell'impostazione della natura giuridica dell'istituto, impostazione che, secondo il BOZZI,

« sembra non conforme alla lettera dell'art 71 Cost., che colloca su un piano di parità giuridica tutti i centri politici titolari di potere d'iniziativa legislativa; e anche in contrasto con la logica del sistema, la quale riconosce la funzione determinante dell'indirizzo politico di maggioranza, e quindi il valore preminente della proposizione legislativa del governo e dei gruppi che l'appoggiano, ma li inquadra nella dialettica maggioranza-opposizione, in un congegno di garantismo pluralistico e decentrato, che trova nell'iniziativa parlamentare uno dei canali di manifestazione, con efficacia di integrazione (l'espressione è dello Spagna-Musso) della legislazione di maggioranza o quanto meno di forza d'urto e di protesta, che sono pure elementi vitali di una dinamica democratica correttamente funzionante ».

Concludendo, il BOZZI ritiene infine che il rimedio contro l'eccessiva proliferazione dell'iniziativa legislativa non possa essere costituito da una razionalizzazione dell'istituto della presa in considerazione, ma è da ricercare piuttosto,

« sia in una maggiore disciplina che, nella materia dell'iniziativa legislativa, i gruppi parlamentari dovrebbero pretendere dai propri iscritti, sia, e soprattutto, in un nuovo costume che consenta di resistere ai centri di pressione i quali riescono a far rappresentare da iniziative parlamentari, a volte formulate da presentatori di diversa appartenenza politica, di maggioranza e di opposizione, loro interessi non soltanto estranei o difforni dall'indirizzo di governo, ma meramente particolari e settoriali e dissonanti con i fini generali politici » (BOZZI, 185).

Sempre in riferimento all'istituto della presa in considerazione è oggetto di rilievi la procedura seguita alla Camera per le proposte legislative dei Consigli regionali a causa della loro assimilazione alle

proposte di legge di iniziativa parlamentare, perché la prassi inaugurata nel 1951 « menoma – come dice il Bozzi (177) – nel momento decisivo della sua operatività, il diritto di iniziativa legislativa che la Costituzione ha attribuito ai Consigli regionali in situazione paritaria con gli altri titolari ». E ciò – come ebbe ad osservare C. A. MARCHETTI, *Sulla « presa in considerazione » delle proposte di iniziativa regionale* (Montecitorio, X, nr. 11, novembre 1956, 5) –

« non soltanto nei confronti del diritto d'iniziativa del Governo, ma anche rispetto a quello, già più limitato, degli stessi membri della Camera », perché « mentre un deputato ha infatti, a termini dell'art. 134 del regolamento, oltre che il diritto di svolgere i motivi della proposta e la facoltà di rinunciare allo svolgimento, anche il diritto di replicare ad un eventuale intervento contrario alla presa in considerazione, la proposta di legge d'iniziativa della Regione, una volta presentata alla Camera, resta invece, per così dire, del tutto priva del patrocinio del proponente; ciò che risulterà ancor più evidente ove si pensi al diritto che il deputato autore di una proposta di legge ha invece di seguirne personalmente l'esame fino dinanzi ad una commissione della quale non faccia parte e della facoltà che la commissione ha di nominarlo addirittura relatore ».

Sul diritto di petizione alle Camere, che può considerarsi la matrice storica dell'iniziativa parlamentare, e che è tutelato dall'art. 50 Cost., sussiste divergenza di opinioni tra gli studiosi in ordine alla sua qualificazione giuridica, come ha acclarato in un suo saggio ENRICO SPAGNA MUSSO (*Note sul diritto di petizione*; Rassegna di diritto pubblico, XII, 1957, 94-152), il quale lo definisce quale diritto civico ed individua nella iniziativa legislativa popolare la moderna evoluzione del diritto di petizione, « come la petizione del Parlamento inglese al Re in materia legislativa si trasformò nell'iniziativa legislativa parlamentare, analogamente, oggi, la petizione del cittadino al Parlamento appare superata dalla più evoluta iniziativa legislativa popolare » (SPAGNA MUSSO, 141). Tutto sommato, il diritto di petizione è un istituto recepito dall'ordinamento dello Stato assoluto, e « può presentare degli aspetti ancora vitali nell'esperienza costituzionale degli Stati democratici solo in quanto il principio della sovranità popolare non sempre ed immediatamente riesce a trasfondersi nella sua pienezza nelle istituzioni che caratterizzano un dato ordinamento statale » (SPAGNA MUSSO, *Note cit.*, 151). Per indicazioni ulteriori su questo diritto che, tuttavia, anche ultimamente ha dimostrato indubbia vitalità sotto forma delle cosiddette petizioni collettive cfr. R. VON MOHL, *Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staaten* (in: MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tübingen 1860, I, 222-280); C. BORNHAK, *Das Petitionsrecht* (Archiv für öffentliches Recht. 16, 1901, 403-424; W.

VAN CALKER, *Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht* (Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband, Tübingen 1908, II, 365-441); M. RICHARD, *Le droit de pétition*. Paris, 1932; G. LO VERDE, *L'evoluzione del diritto di petizione* (Rivista di diritto pubblico, 1938, parte I, 673-683); P. VIRGA, *Tutela dei diritti fondamentali e petizioni collettive* (Foro Padano, IV, 1949, parte IV, 146-158); E. FAVARA, *Osservazioni sul diritto di petizione nella nuova Costituzione italiana* (Foro Padano, VI, 1951, parte IV, 151-156); F. COSSIGA, *Diritto di petizione e diritti di libertà* (Foro Padano, VI, 1951, parte IV, 289-310); R. VOLPE, *Sul diritto di petizione* (Foro Padano, VII, 1952, 105-113); R. VOLPE, *Il diritto di petizione ed i limiti al suo esercizio penalmente rilevanti* (Rassegna di diritto pubblico, VII, 1952, parte II, 72-84); M. G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta* (Foro Padano, VIII, 1953, parte IV, 49-64); K. H. MATTERN, *Petitionsrecht* (in: *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, hsgg. von Neumann, Nipperdey, Scheuner. Berlin, 1954, II, 623-639); C. LEYS, *Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (Political Studies, III, 1955, 45-64), il quale, sulla base della particolare esperienza inglese in materia di petizioni collettive in epoca recente, rileva la funzione positiva di queste ultime quale indizio di una discordanza di azione politica tra una parte dell'opinione pubblica ed i partiti (a successfully organized petition indicates a lack of consonance between some body of opinion and the parties which is incontestably the business of the student of politics, 63); W. EITEL, *Das Grundrecht der Petition gemäss Artikel 17 des Grundgesetzes*. Diss. Tübingen, 1960; GIAN PAOLO MEUCCI, *Petizione (diritto di)* (Novissimo Digesto Italiano, Torino 1966, XIII, 5-9). Per indicazioni sul diritto di petizione nei singoli parlamenti cfr. A. F. SCHEPEL, *Les pétitions* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, Nr. 48, octobre 1961, 211-231). Una rivitalizzazione del diritto di petizione è stata conseguita in alcuni ordinamenti costituzionali mediante l'istituto dell'*ombudsman*, su cui, a titolo indicativo, si ricordano, tra i diversi contributi, quelli di J. F. NORTHEY, *A New Zealand ombudsman?* (Public Law, 1962, 43-51); DONALD C. ROWAT ed., *The ombudsman. Citizen's defender*, London, 1965; G. NAPIONE, *L'ombudsman*. Vicenza, 1965; e F. SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*. Köln-Opladen, 1967, 249 segg., che ne ricava appunto la funzione determinante esercitata ai fini di una rivalutazione del diritto di petizione;

e per ulteriori dati bibliografici il saggio di bibliografia critica di MAURIZIO CORTESE, *Il Commissario parlamentare*. Roma, 1968.

Sull'esame preliminare dei progetti di legge presso le Commissioni parlamentari si veda V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*. Milano, 1953, nonché, tanto per l'ordinamento italiano quanto per le procedure adottate in singoli parlamenti stranieri, gli scritti citati al Capo V di questa Bibliografia; e sulla questione particolare della ripartizione in numero eguale in ciascuna delle quattordici Commissioni dei deputati iscritti ai gruppi per effetto della modifica introdotta nel 1963 nel Regolamento della Camera cfr. R. TOZZI CONDIVI, *Sulla modifica dell'art. 27 del Regolamento della Camera dei Deputati* (Montecitorio, XVII, n. 6, giugno 1963, 42-44), il quale richiama l'attenzione sulle difficoltà che l'adozione di tale ripartizione viene a costituire per gli iscritti a gruppi designati a funzioni in altri organi interni della Camera ed in incarichi di governo. Sul procedimento legislativo e sull'attività delle Commissioni in Svizzera, negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra ed in Francia si vedano per un sintetico colpo d'occhio i contributi di P. H. COEYTAUX (*L'organisation et les méthodes du travail parlementaire en Suisse*), M. S. STEDMAN JR. (*Le travail du Congrès*), DOROTHY PICKLES, (*Le travail parlementaire en Grande-Bretagne*) e di GEORGES GALICHON (*Aspects de la procédure législative en France*), pubblicati nel Nr. 4 della *Revue française de science politique* del 1954, cui si possono aggiungere, per la Terza Repubblica, H. CANNAC, *Eléments de procédure législative en droit parlementaire français*. Paris, 1939, ed ancora per uno sguardo generale GEORGES LANGROD, *O processo legislativo na Europa ocidental*. Rio de Janeiro, 1954. Per gli Stati Uniti cfr. anche C. J. ZINN, *Il procedimento legislativo negli Stati Uniti* (Montecitorio, XIX, 3-4, marzo-aprile 1965, 35-74); L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*. Milano, 1961.

Per quanto riguarda la discussione alquanto rari sono i contributi dedicati specificamente a questo argomento ed è opportuna la constatazione che difettano pressoché interamente le ricerche di natura dommatica e che le sole puntualizzazioni sull'oggetto possono rinvenirsi unicamente nei trattati di procedura parlamentare veri e propri, cui pertanto si rinvia per ogni eventuale ricerca generale e particolare, sia in ordine ai sistemi procedurali vigenti nei singoli ordinamenti per l'iter legis sia per l'evoluzione storica degli istituti della discussione, ma cfr. per un sintetico *aperçu* comparato CH. ZINN, *L'organisation du travail parlementaire* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles

et parlementaires, 3^e serie, Nr. 48, octobre 1961). Per singole questioni attinenti alla discussione in assemblea plenaria si ricordano per gli ordini del giorno U. GALEOTTI, *Principii regolatori delle assemblee*. Torino, 1900, 99-121, il quale dedica tutta la seconda parte del suo volume alla discussione; A. ESMEIN, *Les additions aux ordres du jour motivés* (Revue politique et parlementaire, 27, 1901, 502-510; F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti* (Giurisprudenza italiana, 55, 1903, IV, 190-191), il quale, in riferimento ad una decisione del Consiglio di Stato del 1897, contesta la validità di atto legislativo o di atto amministrativo di un ordine del giorno approvato da una o da ambedue le Camere e nella fattispecie l'efficacia sanatoria di tale ordine del giorno per la legittimazione di un procedimento amministrativo viziato di nullità; SANTANGELO SPOTO, *Ordine del giorno* (Digesto Italiano, XVII, Torino 1907-1908, 992-998); MANFREDI, *Ordine del giorno* (Enciclopedia giuridica italiana, XII, 2^a parte, Milano 1915, 888-891); E. SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*. Napoli, 1958, I, 170-177, che lo considera quale strumento di chiarificazione della volontà delle Camere; S. FURLANI, *Ordine del giorno* (Novissimo Digesto Italiano, Torino 1965, XII, 112-114); per gli emendamenti, si veda ora la trattazione in E. SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa cit.*, 147-170, e per la procedura vigente sull'oggetto nei singoli parlamenti, D. W. S. LIDDERDALE, *Les amendements* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires. 3^e série, Nr. 36, octobre 1958, 214-227). Sulla natura degli atti presidenziali attinenti alle questioni incidentali cfr. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*. Milano, 1965, capitolo V, passim; sulle questioni incidentali, U. GALEOTTI, *Principii regolatori cit.*, 144-150, R. TROMBETTI, *Ordini del giorno e preclusione* (Montecitorio, XI, n. 4, aprile 1957, 11-13), e V. LONGI, *Pregiudiziale e sospensiva* (Rassegna parlamentare, III, 1961, 596-604), nonché le osservazioni di A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione cit.*, sulla funzione della pregiudiziale quale garanzia di serietà e di approfondimento nell'esame delle proposte legislative. Sul fatto personale e sulle attribuzioni delle cosiddette Commissioni di indagine o inchieste parlamentari personali ex art. 74 del Regolamento della Camera ed art. 60 del Regolamento del Senato cfr. S. FURLANI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*. Milano, 1954, 71-75; G. CUOMO, *Apunti sull'inchiesta politica delle Camere* (Rassegna di diritto pubblico, XIV, 1959, in particolare, 31-35, ripubblicato anche negli *Studi in onore*

di Emilio Crosa, Milano 1960, I, 657-712); M. PACELLI, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico* (Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, XXI, 1966, 2902).

Sulla natura giuridica delle commissioni in sede legislativa sono state avanzate, già durante l'elaborazione della nuova carta costituzionale da parte di membri dell'Assemblea costituente e successivamente da studiosi, opinioni alquanto difformi. Da una parte si ritiene che le Commissioni vengano investite di una delega da parte dell'organo competente cui spetta in via normale l'attività legislativa, « sicché sembra esatto far entrare la fattispecie nella figura della delegazione » come afferma COSTANTINO MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, VII ediz., Padova, 1967, II, 644), autorevole sostenitore di questa tesi. Dall'altra parte si ritiene, invece, che « le Commissioni non sono organi diversi dalle assemblee del Parlamento, ma sono organi delle assemblee stesse: in quanto legiferano le commissioni, le loro manifestazioni di volontà sono proprie delle Assemblee di cui fanno parte », come afferma il PIERANDREI (*Le Commissioni legislative del Parlamento italiano*; Foro Padano, VII, 1952, parte IV, 73-90) il quale nega la fattispecie della delegazione all'istituto in oggetto a motivo dell'inapplicabilità del principio *delegatus delegare non potest* all'esercizio della potestà legislativa da parte del Parlamento, « delegata » dal popolo o dalla Nazione, il cui significato non è giuridico, ma politico (PIERANDREI, 85). L'assimilazione all'istituto della delega è egualmente contestata da VINCENZO LONGI e MAURO STRAMACCI (*Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*. Milano, 1953) i quali sono dell'avviso che

« dal punto di vista normativo, le commissioni appaiono come un istituto autonomo creato dalla nuova Costituzione, che ha delegato i Regolamenti a stabilire le norme (sostanzialmente, dunque, legislative) per il loro funzionamento. Senza queste norme è evidente che le Commissioni deliberanti non esisterebbero malgrado il disposto costituzionale, nello stesso senso in cui non può esistere Corte Costituzionale o *referendum* fino a quando non sia emanata la relativa legge ordinaria di applicazione; mentre nessuno può contestare, per tornare all'esempio citato, che le riunioni del Parlamento in seduta comune dei due rami potrebbero e dovrebbero essere presiedute dal Presidente della Camera, in base all'art. 63 della Costituzione, anche se non fossero state introdotte nei Regolamenti delle Camere correlative norme, che chiameremo in questo caso non di applicazione ma di adeguamento o di specificazione » (60-61).

Segue quindi la critica dal punto di vista della funzione:

« Dal punto di vista della funzione. l'autonomia delle Commissioni legislative nei confronti dell'Assemblea è a parer nostro ugualmente chiara.

E innanzitutto lo studio dei lavori della Costituente dimostra che fu proprio di quella Assemblea, esauritosi il lavoro preparatorio in sottocommissione, l'atto di coraggio di troncare ogni legame normale e continuativo tra lavori delle Commissioni legislative e dell'Aula, sottraendo a quest'ultima l'obbligo e il diritto di una votazione finale su ogni progetto esaminato in Commissione. La deliberazione, poi, del Senato, tosto seguita dalla Camera, di affidare alla autorità del Presidente la incombenza della scelta della sede legislativa o referente per la discussione dei progetti, incombenza che in un primo tempo si sarebbe voluto attribuire all'Assemblea, ampliò ancora i limiti di autonomia delle Commissioni nei confronti della Camera.

Sembrerebbe, dunque, eliminato ogni rapporto diretto funzionale tra i due istituti: eppure sussiste ancora, ed è anzi prevalentemente accettata, una teoria che considera il deferimento dei progetti alle Commissioni in sede legislativa come attribuzione della funzione stessa di legiferare, fatta dalla Assemblea a suoi organi. Nulla è più inesatto di questa tesi, che evidentemente ha potuto sorgere e farsi strada per un dato di fatto sul quale ritorneremo, l'identità delle Commissioni nelle varie sedi. Purtroppo anche la lettera dell'art. 40 e dell'art. 26, rispettivamente dei Regolamenti della Camera e del Senato, sembra accettare un tale orientamento, che è in contrasto con l'art. 72 della Costituzione.

L'equivoco sul quale è basata la interpretazione che noi critichiamo consiste in questo: che la delega non riguarda già la funzione legislativa e non è attuata dalle due Camere nei confronti delle due rispettive Commissioni referenti, per cui queste a un certo momento, come illuminandosi di luce riflessa, acquistino la possibilità di approvare in via definitiva una legge. La delega è invece fra le norme della Costituzione e norme dei Regolamenti ed è di carattere generale e permanente.

In altri termini, che vi siano Commissioni permanenti o speciali che possano in ogni momento discutere e approvare una legge, ciò rappresenta l'istituto costituzionale delle Commissioni deliberanti; che poi l'Assemblea materialmente scelga quali provvedimenti debbano essere assegnati all'esame di queste Commissioni, ciò è la conseguenza pratica, per la cui attuazione esiste appunto la delega della Costituzione ai Regolamenti. Dunque, le Commissioni legislative sono tali *ab origine* in virtù della Costituzione, non per volontà dell'Assemblea, e se per assurdo caso questa, o il suo Presidente, decidessero a un certo punto di non deferire più provvedimenti all'esame delle Commissioni in sede deliberante, ciò non significherebbe annullare, ma se mai rendere inoperante l'istituto delle Commissioni legislative stesse.

Per quanto poi riguarda l'identità delle Commissioni legislative e referenti, che a nostro avviso è stata una delle principali cause del rafforzamento della teoria della "delega di funzioni", ricordiamo nuovamente che è una identità di fatto e non di diritto e che niente impone che le Commissioni previste dal 3° comma dell'art. 72 siano quelle stesse che discutono in via preliminare le leggi, ai sensi del primo comma dello stesso articolo; tanto è vero che al Senato, come pure abbiamo ricordato, si discusse sulla opportunità della identità delle Commissioni, e che ancor oggi provvedimenti possono essere approvati in sede deliberante da Commissioni speciali » (61-62).

Per concludere, il LONGI e lo STRAMACCI sostengono che il rapporto che intercorre tra le Commissioni legislative e l'Assemblea possa configurarsi alla stregua di quello tra rappresentanti e rappresentati:

« A nostro avviso l'autonomia funzionale delle Commissioni da una parte, e il suo inquadramento nella attività della Camera dall'altra, potrebbero far ritenere tale rapporto implicante attività di rappresentanza, e in questo senso vi è anzi, attualmente, un preciso orientamento: si tratta comunque di un problema non certo chiaro e risolto, perché le disposizioni dell'art. 72 della Costituzione giungono proprio a complicare, da questo punto di vista, le già notevoli e tradizionali controversie sulla natura delle relazioni degli organi dello Stato fra di loro e nei confronti dei propri uffici.

Si tratterebbe, in ogni caso, tuttavia, di rappresentanza permanente in forza di legge, anzi di Costituzione; ché, in caso contrario, e cioè ammettendo la rappresentanza volontaria caso per caso, si ricadrebbe nella teoria della "delega di funzioni" che non possiamo, per le ragioni già esposte, assolutamente accettare » (63).

Il ricorso a questo istituto di diritto privato è stato criticato da MARIO PASQUINI (*Contributo per uno studio sulle commissioni deliberanti*; Montecitorio, XIII, n. 6, giugno 1959, 27-30) il quale ha osservato:

« Premesso che l'adozione nel campo pubblicistico di concetti ed istituti propri del diritto privato comporta delle difficoltà notevoli per le forzature e gli adattamenti che tali istituti debbono subire, è da osservare che i caratteri specifici della rappresentanza, comunque intesa, sono l'agire nomine alieno per la tutela di un interesse altrui e più esattamente l'agire non come agirebbe il rappresentato, ma in nome e per conto del rappresentato, in sue veci e, quindi, in qualche caso anche suo malgrado, con la conseguenza che gli effetti dell'attività del rappresentante si ripercuotono nella sfera giuridica del rappresentato. È chiaro, pertanto, come non possa sussistere alcun rapporto di rappresentanza tra l'Assemblea e le Commissioni deliberanti, poiché queste ultime agiscono con poteri propri e per conto proprio e l'attività da esse svolta non ha il fine di tutelare gli interessi dell'Assemblea, costituendo l'esercizio di una potestà.

Inoltre ancor più difficile ci sembra configurare la ipotesi di una rappresentanza permanente con la limitata durata di alcune Commissioni, poiché se è vero che le Commissioni possono essere permanenti, è anche vero che possono essere speciali, nel senso che possono essere nominate per compiti determinati (ad es. la Commissione Speciale per l'esame dei provvedimenti sul risarcimento dei danni di guerra), di modo che terminata la loro funzione cessano di esistere » (28-29).

Fautori della tesi delle commissioni in sede legislativa quali organi interni delle Camere sono anche G. DE GENNARO (*La legislazione ordinaria indiretta delle commissioni permanenti parlamentari*; L'Amministrazione italiana, VIII, 1953, 315-391) ed, entro certi limiti, anche GIUSEPPE D'EUFEMIA (*Le Commissioni parlamentari nelle costituzioni*

moderne; Rivista trimestrale di diritto pubblico, VI, 1956, 16-53). Il primo opina che « le Commissioni non costituiscono un organo giuridico diverso dalle relative Assemblee; ma sono esse stesse, diversamente considerate; esse disimpegnano la stessa attività delle Camere; e tutto al più, nell'attribuzione di competenza fatta per legge alle Commissioni, potrebbe ravvisarsi, in confronto all'attività delle Camere stesse, una distribuzione interna di funzioni » (DE GENNARO, 390); il secondo afferma non essere possibile « sostenere che la commissione in sede deliberante non sia un organo a sé distinto dalla Camera cui appartiene e che sia priva di giuridica esistenza verso l'esterno in quanto l'esistenza di tale organo è espressamente riconosciuta dall'ordinamento costituzionale, né certo contrastano la qualifica di organo esterno la limitazione delle funzioni e i caratteri della dipendenza e accessorietà ad altro organo », e conclude:

« A nostro avviso bisogna tener conto che la carta costituzionale nello stabilire una attribuzione di competenza legislativa stabile e permanente alle camere ha anche precostituito organi secondari di esse e l'efficacia degli atti di tali organi ha equiparato all'efficacia propria degli atti degli organi primari. Fra assemblee plenarie e commissioni in sede deliberante la competenza è stata ripartita in modo che fra le prime e le seconde intercede lo stesso rapporto che intercorre fra organo primario e organo secondario e non contrasta la natura di tale rapporto il fatto che l'organo secondario possa assumere l'esercizio della competenza dell'organo primario soltanto su iniziativa di quest'ultimo, come di frequente avviene senza alterare la natura del rapporto. La commissione in sede deliberante è organo secondario della corrispondente assemblea e l'atto del presidente che deferisce l'approvazione del disegno di legge alla commissione costituisce la condizione che consente alla commissione di esercitare la funzione legislativa in nome e per conto dell'assemblea e che l'assemblea può revocare nei modi prestabiliti nell'articolo 72 Costituzione. Non si tratta perciò di delegazione ma di rapporto organico essendo la commissione organo di altro organo » (D'EUFEMIA, 46).

LEOPOLDO ELIA (*Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*; Archivio giuridico, 160, 1961, 42-124), dopo aver respinto la tesi delle commissioni quali organi interni soprattutto per la conseguenza assai grave della « riduzione del sistema delle commissioni deliberanti a semplice distribuzione della funzione legiferante tra uffici di uno stesso organo, rientrando nel normale potere di auto-organizzazione dei corpi legislativi » (ELIA, 80), respinge anche la tesi della delega con considerazioni, che sono frutto di un attento ed elaborato esame di tutta la materia del contendere:

« Una volta disattesa la opinione più diffusa, sembrerebbe d'obbligo aderire senz'altro a quella minoritaria. Ma pare necessario compiere alcune di-

stinzioni, precisando che nella tesi del Mortati relativa alla delegazione (le commissioni sarebbero organi delegati a legiferare dall'assemblea) c'è un elemento di verità per così dire permanente, che coglie l'aspetto essenziale del sistema, e un elemento di verità affatto contingente, legato ad una effimera realizzazione del sistema stesso. Il primo elemento consiste nella esatta percezione dell'autonomia dell'organo assemblea rispetto agli organi-commissioni, sia pure nell'ambito di una stessa istituzione (una delle due Camere); il secondo elemento si riferisce alla figura della delegazione, che è il mezzo con cui il potere legislativo, o il suo esercizio, passa dal collegio più grande ai collegi minori. Intanto, si potrebbe obiettare, la figura della delega, non solo non è prevista dalla Costituzione (art. 72 comma 3), ma, anzi, è esclusa; come emerge, oltretutto dalla lettera della disposizione, anche dai lavori preparatori dell'assemblea costituente, era il regolamento parlamentare che avrebbe dovuto operare, a parte i casi previsti nel comma 4 dell'art. 72, la ripartizione di competenza tra l'assemblea e le commissioni; come si è già avuto occasione di chiarire, questa ripartizione si rivelò impossibile, o per lo meno troppo difficile; e allora il Senato, rendendosi conto in sede di formazione del proprio regolamento, attribuì senz'altro al suo Presidente il potere di deferire disegni di legge all'esame e all'approvazione di una commissione parlamentare. La Camera dei deputati, invece, quando affrontò la questione delle commissioni in sede legislativa, ritenne di dover adottare una soluzione diversa: e stabilì che il Presidente della Camera avrebbe proposto all'assemblea di investire una commissione permanente della discussione e dell'approvazione di un disegno di legge; dopodiché l'assemblea avrebbe votato sulla proposta per alzata e seduta (l'approvazione, nei periodi di aggiornamento, spettando all'ufficio di Presidenza). Ora, essendo l'assemblea l'organo della Camera investito dalla Costituzione di un potere legislativo ordinario potenzialmente illimitato, è chiaro che il suo atto di volontà, tendente a far esercitare un potere di questo tipo (in ordine ad un singolo disegno di legge) ad una commissione, rientrava senz'altro nella categoria della delega. Ma la Camera dei deputati si attenne al sistema della delegazione soltanto dal 15 settembre 1948 al 10 febbraio 1949, giacché in questa ultima seduta adottò la disciplina già disposta dal Senato, facendo peraltro salva la possibilità per l'assemblea di opporsi alla decisione di deferimento in occasione del suo annunzio in aula. In questa situazione nuova (e che dura tutt'ora) sembra difficile mantenere la costruzione della delega: a parte la circostanza che l'opposizione, finora mai manifestatasi, è un istituto, in tale contesto, assolutamente contraddittorio, sta di fatto che, a norma dell'attuale regolamento, l'assemblea può opporsi a un deferimento, ma non può mai, da sola, determinarlo. Insomma il potere di delegare, eminentemente positivo, non può confondersi con una " *faculté d'empêcher* ", per sua natura affatto negativa; né si può parlare, a proposito delle varie forme di rimessione in assemblea, richieste in base all'art. 72, comma 3, Cost., di una revoca di delegazione perché, anzi, tali rimedi sembrano alludere ad una situazione prevista dal costituente come diversa dalla delega: la richiesta di un decimo dei componenti dell'assemblea, di un quinto dei membri della commissione oppure del Governo non doveva contrapporsi (nella *ratio* della norma costituzionale) a una deliberazione maggioritaria, ma era prevista come un modo per rendere derogabili le norme regolamentari sulla ripartizione della competenza. Le citate richieste non costitui-

scono ora una revoca di delegazione (che, specie quella su domanda del Governo, apparirebbe del tutto anomala) ma piuttosto un atto che si sostituisce all'atto di assegnazione del Presidente.

Ci si potrebbe rispondere, per salvare la figura della delega, anche nel contesto normativo attuale, che il Presidente agisce come organo dell'assemblea, e che quindi, per il suo tramite, è sempre quest'ultima a deliberare circa l'esercizio delle proprie competenze; ma sembra che tale costruzione non corrisponda alla realtà in quanto il Presidente, nel momento della scelta, si pone al di fuori e al di sopra sia dell'assemblea che della commissione, come organo dell'istituzione Camera (quasi nell'atteggiamento di chi deve affidare o all'una o all'altra un lavoro da compiere). In tale veste il Presidente agisce autonomamente, realizzando non la volontà dell'assemblea in quanto tale, ma solamente le prescrizioni regolamentari che gli conferiscono la facoltà di assegnare. E a ciò corrisponde il carattere unitario (ma soltanto negli effetti, cfr. n. 4b a pag. 20) dell'atto di assegnazione che, quando si indirizza alla commissione in sede referente rende attuale la competenza dell'assemblea, e quando si dirige alla commissione in sede deliberante rende attuale la competenza della commissione. Ciò non significa che assemblea e commissioni siano organi pariorinati: esse non lo sono per quanto concerne l'ampiezza della competenza; ma ciò non impedisce che esse lo siano, nei limiti ora accennati, quanto all'atto che inizialmente rende esercitabile la competenza stessa. Da quel che si è detto emerge anche che non c'è, in senso tecnico, un rapporto giuridico tra assemblea e commissione, a meno che non si voglia parlare genericamente di un rapporto di accessorietà e di dipendenza: si tratti di centri differenziati del potere legislativo rispetto ai quali, secondo la disciplina costituzionale e regolamentare ora vigente, potranno porsi problemi di competenza, ma non mai relazioni giuridicamente rilevanti paragonabili, ad esempio, con quella che la cosiddetta delegazione imperativa stabilisce tra il Parlamento (che dà i criteri direttivi) e il Governo: le commissioni deliberanti non ricevono istruzioni o direttive dall'assemblea, ma agiscono in assoluta indipendenza e tendono a presentarsi come monadi in quell'organo complesso che è ormai ciascuna Camera » (81-85).

Al termine del suo saggio l'ELIA avanza quindi una sua interpretazione personale con il porre in rilievo una assimilazione tra le commissioni legislative deliberanti ed i comitati interministeriali:

« È opportuno trarre ora alcune conclusioni in ordine al potere deliberante delle commissioni legislative italiane sia dal punto di vista degli organi sia sul piano degli atti normativi cui essi danno luogo. Mentre non sorgono particolari problemi a proposito delle commissioni in sede referente, è invece non pacifica la figura costituzionale delle commissioni in sede deliberante: da quanto si è detto risulta che è impossibile qualificarle "organi interni", "organi di decentramento interno" come in generale si è fatto fin qui. Anzi, guardando a certi aspetti, si dovrebbe dire che le commissioni legislative deliberanti denunciano una notevole affinità di struttura con i comitati interministeriali istituiti con legge. Naturalmente alludiamo ai comitati di cui siano membri soltanto alcuni componenti del Consiglio dei Ministri, giacché solo in questo caso si manifesta l'affinità strutturale di cui si è detto: l'elemento personale delle

commissioni è fornito da una parte degli appartenenti all'assemblea parlamentare, così come l'elemento personale dei comitati è costituito da un'aliquota dei membri del Consiglio dei Ministri. Si tratta in entrambi i casi di organi, i quali non possono dirsi costituzionali, perché, tra l'altro, non sono previsti come necessari dalla Costituzione [anzi i Comitati non previsti affatto] e mancano comunque di quelle caratteristiche di indefettibilità che contrassegnano, secondo la comune opinione, una tale specie di organi): modificando i regolamenti delle Camere si potrebbe far cessare da un momento all'altro l'attività delle commissioni deliberanti, allo stesso modo che, modificando le leggi istitutive, potrebbero sopprimersi i comitati interministeriali. Inoltre, nei due casi, è almeno in taluni casi analoga la *ratio* che presiede alla istituzione dei minori collegi: che è quella di alleggerire i compiti del collegio maggiore, sostituendosi ad esso, e non già di prepararne le deliberazioni, come è invece il caso per le commissioni in sede referente e per i comitati interministeriali a rilievo puramente interno. Tuttavia, mentre la competenza delle Camere è chiaramente circoscritta sul piano formale dalla nozione di legge in senso tecnico, assai più incerta si presenta da questo punto di vista la competenza del Consiglio dei Ministri, e non da questo solo: giacché non è facile definire i limiti dell'attività di indirizzi politico ed amministrativo spettante al Consiglio.

Ma contro l'assimilazione ora accennata tra le commissioni legislative deliberanti e i comitati potrebbe rilevarsi come gli atti delle commissioni, al pari di quelle dell'assemblea, siano sempre atti delle Camere, mentre le deliberazioni dei comitati dei ministri non si imputano, di fronte ai terzi, a nessun organo o istituzione diversa: indubbiamente la Costituzione parla del "Governo", ma è chiaro che nell'ambito di quest'organo complesso, gli organi che lo costituiscono (Consiglio dei ministri, ministri, comitati) hanno una rilevanza esterna *immediata*, che manca nel caso delle commissioni parlamentari. Ciò non toglie, a nostro avviso (stante la rilevanza esterna *mediata* delle commissioni deliberanti), che sussista in via di approssimazione una sostanziale analogia tra la figura dei comitati e quella delle commissioni; ma sottolinea anche la necessità di giungere ad una più precisa qualificazione dei peculiari rapporti tra le commissioni, l'assemblea e la Camera » (120-122).

Il MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico cit.*, 644-645) ha ribadito a sua volta, punto per punto, le contestazioni mosse alla tesi della delega:

« È stata contestata l'esattezza del richiamo alla figura della delegazione, nella considerazione che le commissioni non sono un organo distinto dal *plenum*. L'obiezione non pare però convincente. Che le commissioni in sede legislativa siano un organo a sè stante si desume dalla diversità della composizione e del funzionamento, e poiché sono fornite di una competenza non suscettibile di essere esercitata di propria iniziativa, ma solo per volontà del *plenum* (sia pure manifestata sotto la forma della non opposizione alla proposta formulata dal Presidente), non si riscontra nessuna difficoltà a ricondurre tale investitura alla delegazione, analogamente a quanto si ammette quando deliberazioni imputabili ad un ministero siano prese dal sottosegretario titolare. L'anomalia rispetto alle regole che disciplinano la delegazione sta solo nella possibilità

conferita a soggetti diversi da delegante (oltre che a questo) di disporre la revoca della delegazione: circostanza quest'ultima che dovrebbe indurre a qualche riflessione coloro che, forse troppo affrettatamente, pongono su uno stesso piano le due competenze, che sono invece fra loro nel rapporto di ordinaria e speciale » (644-645).

Per quanto riguarda infine le considerazioni svolte dall'ELIA, il MORTATI ha precisato:

« Egli (ELIA) ha fatto osservare come il deferimento dei progetti alle commissioni deliberanti sia opera del presidente e non già dell'assemblea e che questi nell'effettuare la scelta si pone al di fuori e al di sopra sia dell'assemblea che delle commissioni, sicché la scelta stessa non trasferisce l'esercizio di poteri, bensì è solo assegnazione di compiti rientranti potenzialmente nella competenza delle commissioni. Pur dando atto dell'acutezza dei rilievi sembra potersi osservare che anche la semplice facoltà dell'assemblea di opporsi alla determinazione presidenziale (quale è prevista dall'art. 40 reg. Camera) comproui che quest'ultima è presa da chi riveste qualità di capo del *plenum*, ed agisce quale suo esponente. Che il *plenum* sia il titolare naturale del potere legiferante emerge, oltre che dalle considerazioni prima enunciate, anche dal rilievo che, a tenore dello stesso art. 40, l'assegnazione alle commissioni è solamente eventuale, sicché, ove per avventura il presidente nulla decidesse per un singolo progetto, esso *ope legis* dovrebbe essere affidato alla competenza dell'assemblea » (644, nota 1).

Se la *querelle* sulle commissioni deliberanti verte unicamente sulla natura della configurazione giuridica delle stesse, e non può avere per oggetto, come è ovvio, una loro presunta incostituzionalità, sono stati invece mossi rilievi sulla legittimità costituzionale a quel particolare istituto della commissione in sede redigente, introdotta nel Regolamento della Camera nel 1949. Secondo E. CAPALOTTA (*Appunti sulla delega legislativa alle Commissioni parlamentari*; Montecitorio, III, n. 9, dicembre 1949, 15) « questa delega in bianco e senza appello non esiste nel nostro diritto » e « può esistere, tutt'al più, il problema di crearla, di giuridicizzarla, ciò che importa, però, una modifica della Costituzione, che non può avvenire se non con la rigorosa e solenne procedura che è la Costituzione stessa ad indicare »; mentre per l'ELIA (*Le Commissioni parlamentari cit.*, 105-112) il procedimento è conforme a Costituzione sul piano del rapporto commissione-assemblea, ma appare « non congruente con la Costituzione » non tanto l'istituto della sede redigente in sé quanto la disciplina datane dalla Camera che ne fonda l'applicazione su una decisione maggioritaria senza tutelare i diritti della minoranza che a norma dell'art. 72, 3° comma, fino al momento della approvazione di un disegno di legge ha sempre la facoltà di ri-

chiamarne in assemblea l'esame su richiesta di un decimo dei componenti della Camera. Su questo argomento cfr. anche F. G. I. *Le Commissioni permanenti della Camera e l'art. 85 del Regolamento* (La Politica parlamentare, IV 1951, 2-4) e F. COSENTINO, *Regolamento, consuetudine, prassi parlamentare* (La Politica parlamentare, IV, 1951, 19-20).

Sul procedimento di approvazione delle leggi da parte delle Commissioni deliberanti si cfr. V. LONGI, *Approvazione di proposte di legge e di inchiesta parlamentare da parte di Commissioni in sede deliberante* (in *Scritti in materia costituzionale e parlamentare*. Milano, 1953, 33-36), che ritiene l'assegnazione delle proposte di legge di iniziativa parlamentare alle Commissioni in sede legislativa alla Camera una deroga al principio fissato in tal senso dalla Costituzione per i soli disegni di legge presentati dal Governo, accentuando la validità qualificatrice della distinzione, operata dal Regolamento della Camera, tra i disegni di legge governativi e le proposte legislative di iniziativa parlamentare; F. GOGUEL, *La procédure italienne de vote des lois par les Commissions* (Revue française de science politique, IV, 1954, 836-842); GIANCARLO PERONE, *Il Parlamento e la produzione normativa* (Iustitia, XVIII, 1965, 214-219), il quale rileva gli aspetti della disfunzione legislativa derivante dall'eccessivo ricorso all'approvazione delle leggi da parte delle Commissioni deliberanti; P. BARILE, *Osservazioni sulle proposte di legge costituzionale di riforma dell'art. 72 Cost.* (Il Foro Civile, IV, 1951, 262-266), che contesta l'opportunità di una proposta di legge presentata dall'On. Bianca Bianchi durante la I legislatura tendente a condizionare il richiamo in assemblea dei disegni di legge assegnati ad una Commissione deliberante non più alla richiesta di un decimo dei componenti della Camera, ma al voto espresso dalla maggioranza della Camera.

Sul trasferimento dei disegni di legge da una Camera all'altra, che è ammesso solo quando il provvedimento si trova nel ciclo preliminare ed antecedente a qualsiasi esame da parte delle Commissioni, esiste un contributo di CORRADO MUSCARÀ, *Trasferimento di disegni di legge da una Camera all'altra prima della loro approvazione* (Rassegna parlamentare, II, 1960, 1888-1894).

Sul ritiro dei disegni e delle proposte di legge, sui rapporti intercorrenti tra l'esercizio del potere di iniziativa e di ritiro, gli unici saggi specifici sull'argomento sono quelli di C. MUSCARÀ, *Ritiro di progetti di legge* (Rassegna parlamentare, I, n. 11, novembre 1959, 80-97) e di

STEFANO MARIA CICONETTI, *Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, XV, 1965, 381-419), il quale dedica anche l'ultimo capitolo del suo studio alla differenza esistente tra l'atto di ritiro e la richiesta di trasferimento da una Camera all'altra.

Sugli effetti derivanti dall'approvazione di un progetto di legge da parte di una sola Camera e che non era stato approvato dall'altra all'atto dello scioglimento di uno dei due rami del Parlamento, argomento che aveva assunto un particolare rilievo prima della modifica costituzionale del 1963 che eguagliò il periodo di durata di ambedue le Camere, si vedano anche per eventuali analogie sotto l'imperio dello Statuto albertino e per osservazioni sugli istituti della sessione e della legislatura non più vigenti nell'attuale ordinamento costituzionale, P. MANFRIN, *La durata delle sessioni parlamentari* (Nuova Antologia, 29 giugno 1875, 409-442); V. MICELI, *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici* (Annali dell'Università di Perugia. Pubblicazioni periodiche della facoltà di giurisprudenza. Nuova Serie, Vol. V, 1895, 117-181); M. E. LIVIO MINGUZZI, *La chiusura della sessione parlamentare* (Istituto lombardo di scienze e lettere. Rendiconti. Milano, 1911, Serie II, 44, 572-585); V. LONGI, *Periodi di attività delle Camere e conseguenze del loro rinnovamento sui progetti di legge in corso di esame* (negli *Scritti cit.*, Milano, 1953, 37-42); T. MARTINES, *Sulla decadenza delle leggi approvate da un solo ramo del Parlamento* (Burocrazia, 1953, 7); G. DANESE, *Sulla sopravvivenza dei provvedimenti legislativi approvati da un solo ramo del Parlamento* (Foro Padano, XIII, 1958, parte terza, 89-94), M. LA TORRE, *Legislatura e sessione* (Comitato Nazionale per le celebrazioni del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione. Milano, 1958, II, 492-514). Sulla genesi di questi istituti nel parlamento inglese si può sempre utilmente consultare il saggio di J. HATSCHEK, *Session, Prorogation, Adjournement und Dissolution des Parlaments* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 57, 1901, 152-192). Il problema della discontinuità delle legislature è stato anche oggetto di disamina in questi ultimi anni nella Repubblica federale tedesca, stimolando i contributi di K. SCHWEIGER, *Die Diskontinuität der Legislaturperioden* (Die öffentliche Verwaltung, VII, 1954, 161-163); K. MÜLLER, *Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung. Juristische und politische Bemerkungen zum Diskontinuitätsprinzip* (Die öffentliche Verwaltung, XVIII, 1965, 505-510). U. SCHEUNER, *Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen Le-*

gislaturperioden (Die öffentliche Verwaltung, XVIII, 1965, 510-513); M. HILF, *Durchbrechung der Diskontinuität der parlamentarischen Tätigkeit. Zu Art 143 a der Verfassung von Rheinland-Pfalz, eingefügt durch Gesetz vom 28. Juli 1966, und zum belgischen Recht bis zum Gesetz vom 30. Juni 1966* (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 27, 1967, 742-758).

Sul rinvio presidenziale della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica cfr., tra gli scritti recenti, A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, VIII, 1958, 739-773, ripubblicato con aggiunte negli *Studi di diritto costituzionale*. Milano, 1961, 11-48, dello stesso autore); P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, XIV, 1964, 3-19); G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*. Milano, 1964; S. CARDARELLI, *Il messaggio di rinvio del Capo dello Stato* (La Funzione Amministrativa, XVI, 1967, 424-437); e, in connessione ad alcuni saggi sulla natura e sui limiti della *prorogatio* si veda V. LONGI, *Sulla proroga dei poteri delle Camere* (negli *Scritti vari cit.* Milano, 1953, 43-45), L. ELIA, *Durata della « prorogatio » delle Camere e prerogative parlamentari* (Foro Padano, IX, 1954, parte IV, 109-116); L. ELIA, sub voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* (Enciclopedia del Diritto. Milano, 1958, II, 228-229); L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*. Milano, 1958, vol. I (unico pubblicato), 61-67; L. ELIA, *Sulla « ordinaria amministrazione » degli organi costituzionali* (Archivio giuridico, 154, 1958, in particolare 144-153); G. GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari* (Il Foro Italiano, 77, 1954, Parte II, 51-58); L. ELIA, *Parlamentari rieletti ed autorizzazioni a procedere concesse nella prima legislatura* (Il Foro Italiano, 77, 1954, Parte II, 210-217); E. CAPALLOZZA, *Sulla ripetibilità del provvedimento di concessa o negata autorizzazione a procedere contro parlamentari* (Giurisprudenza italiana, 116, 1964, Parte II, 79-88); P. GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari* (Rassegna di diritto pubblico, XIX, 1964, 700-755); A. A. ROMANO, *La « prorogatio » negli organi costituzionali*. Milano 1967.

Sull'esame dei bilanci, con particolare riguardo ai principii fissati dall'art. 81 della Costituzione ed alle innovazioni introdotte nella formazione del bilancio dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, tra i molti altri titoli bibliografici per la cui individuazione si rinvia alla bibliografia in-

dicata nel volume di S. BUSCEMA (*Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli enti pubblici istituzionali*. Milano, 1966), cfr. M. RUINI, *Il bilancio dello Stato e l'art. 81 della Costituzione* (Rivista di politica economica, 45, 1954, 1005-1027); A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione. Milano 1958, II, 527-552); M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione* (Rassegna parlamentare, I, Nr. 12, dicembre 1959, 151-191); A. BENNATI, *La legge del bilancio* (Il Consiglio di Stato, XI, parte II, 107-117); C. ANELLI, *La legge di approvazione del bilancio e l'art. 81, terzo comma, della Costituzione* (La Finanza Pubblica, II, 1960, parte I, 67-90; 95-118); V. SICA, *Osservazioni sulla « legge del bilancio » (art. 81 della Costituzione)* (Rassegna di diritto pubblico, XV, 1960, 49-96); T. TESSITORI, *L'articolo 81 della Costituzione e i regolamenti delle due Camere* (Problemi della Pubblica Amministrazione, II, n. 3, giugno 1961, 9-11); G. CUOMO, *Osservazioni e proposte sulla disciplina dei bilanci e della procedura di approvazione* (Rassegna di diritto pubblico, XVIII, 1963, 277-297); G. ALPINO, *Perplexità e riserve sulla riforma dei bilanci* (Rivista di politica economica, 54, 1964, 771-783); C. BENTIVENGA, *La recente riforma della contabilità pubblica e l'affievolimento della funzione giuridica del bilancio* (La Finanza Pubblica, VI, 1964, parte I, 85-90); Centro Italiano di Studi Finanziari. *Aspetti della riforma del Bilancio dello Stato e della pubblica contabilità. Atti del III Convegno di studi di politica economica e finanziaria, Napoli, 16-17 febbraio 1963*. Milano, 1964; R. ONOFRI, *La nuova disciplina e la nuova struttura del bilancio statale* (La Scienza e la Tecnica della Organizzazione della Pubblica Amministrazione, XI, 1964, 302-319); F. ZACCARIA, *Il bilancio dello Stato e degli enti pubblici nella nuova disciplina legislativa* (Enpas, XII, 1964, 220-268); C. ANELLI, *Natura giuridica dei bilanci pubblici* (edito a puntate nel Corriere Amministrativo, dal 1965 in poi e ripubblicato in volume con lo stesso titolo, Empoli, 1967); S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione* (Studi in memoria di Guido Zanolini. Milano 1965, III, 647-669). Sulla vexata quaestio della natura giuridica della legge del bilancio è sempre utile la consultazione della monografia di G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*. Roma, 1910, su cui si cfr. la recensione dall'identico titolo pubblicata da V. E. ORLANDO (Rivista di diritto pubblico, III, 1911, parte I, 268-276). Per

indicazioni sul controllo parlamentare del bilancio, inteso come controllo politico, cfr. la relazione presentata all'Unione Interparlamentare da A. DOUTREPONT, *Le contrôle parlementaire du budget* (Union Interparlamentaire. Compte rendu de la XLI^e Conférence tenue à Berne du 28 août au 2 septembre 1952. Genève 1952, 290-302); e per una informazione più particolare della questione negli Stati Uniti d'America, vedi HERMANN, *La préparation et le vote du budget fédéral aux Etats-Unis*. Paris, 1955; ed in Francia, J. M. COTTERET, *Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire* (Revue de science financière, 55, 1963, 372-419); J. P. LASSALE, *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* (Revue de science financière, 55, 1963, 580-623); P. DEVOLVÉ-H. LESGUILLONS, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*. Paris, 1964. Per indicazioni sulle procedure seguite nei singoli Parlamenti per l'esame dei bilanci, vedi M. S. L. SHAKDHER, *Les systèmes budgétaires* (Union Interparlamentaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, Nr. 33, janvier 1958, 1-87).

Sulle cosiddette leggi di approvazione si vedano le osservazioni tuttora stimolanti del SANTI ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione* (Il Filangieri, XXIII, 1898, 161-169, 249-271, 330-345, e ripubblicato negli *Scritti minori*. Milano 1950, vol I, 47-92), la cui interpretazione deve essere tuttavia parzialmente rettificata nel significato ultimamente definito, ad esempio da G. IANNITTO, *Limiti costituzionali alla legge di bilancio* (Archivio finanziario, IX, 1960, 142-173), il quale, dopo aver rilevato la mancata produzione di effetti giuridici di questo atto amministrativo fino all'approvazione da parte del Parlamento, ricorda che « a conferma di ciò basta considerare che anche quando il bilancio non viene approvato in tempo..., non può l'autorità amministrativa da sola conferirgli rilevanza giuridica, ma occorre l'intervento parlamentare per l'autorizzazione del così detto esercizio provvisorio ».

Pertanto, « non avendo lo schema di bilancio, in sè stesso, valore giuridico, non si può attribuire al medesimo che un valore analogo a qualsiasi altro progetto di legge in attesa di approvazione parlamentare. E crediamo che nessuno può agevolmente considerare atto amministrativo un qualsiasi progetto di legge sol perché esso sia di iniziativa governativa. Ci sembra quindi che il progetto di bilancio, fino a quando non sia regolarmente approvato dal Parlamento, non possa considerarsi atto amministrativo in senso proprio, ma debba considerarsi un atto preparatorio che produce effetti giuridici solamente dopo che il Parlamento lo avrà esaminato ed approvato. E non riteniamo che possa invalidare tale concetto, il fatto che per l'art. 81 (1^o comma) della Costituzione spetta solamente al Governo l'iniziativa del bilancio, in quanto tale limitazione,

per la iniziativa, non fa venir meno e non menoma il potere del Parlamento di approvare e fare quindi proprio il progetto di bilancio, così come fa proprio qualsiasi progetto di iniziativa governativa quando lo trasforma in legge » (IANNITTO, 146).

Sulla procedura di esame del bilancio dello Stato che è in vigore dalla riforma regolamentare della Camera del 1965 si veda lo scritto di F. BEZZI e di A. TROISI, *Il bilancio dello Stato in Parlamento* (Montecitorio, IX, n. 7-8, luglio-agosto 1955, 1-10), che hanno sostanzialmente patrocinato tale riforma. Modifiche regolamentari per accelerare la discussione del bilancio nel Parlamento furono approvate nel 1960 e nel 1962 anche in Belgio, e per un giudizio sulla loro funzionalità cfr. A. BRUYNEEL, *Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives* (Res Publica, VII, 1965, 38-47).

Sulla configurazione delle leggi di approvazione attinenti all'autorizzazione parlamentare per ratificare i trattati internazionali si può sempre consultare B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*. Paris, 1933, e GEORGOPOULOS, *La ratification des traités et la collaboration du Parlement*. Paris, 1939, e per l'ordinamento nella nostra vigente Costituzione vedi R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova costituzione* (Rassegna di diritto pubblico, IV, 1949, 197-217); R. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*. Milano 1954, passim; e R. MONACO, *Osservazioni sulla costituzionalità degli accordi internazionali* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, II. Milano, 1958, 168-186). Su una deroga alla procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera a norma dell'art. 72, comma 4, della Costituzione, cfr. T. PERASSI, *Una svista, non un precedente* (La Voce Repubblicana del 30 novembre 1951 e ripubblicato nella Rivista di diritto internazionale, 50, 1967, 81-83), il quale, dall'approvazione del disegno di legge per autorizzare il Governo della Repubblica ad aderire alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio da parte della Commissione affari esteri in sede legislativa della Camera, deduce una inosservanza della norma costituzionale che viene a costituire vizio di legittimità del procedimento formativo della legge. Sull'improponibilità di emendamenti in sede di discussione di disegni di legge di ratifica di trattati internazionali cfr. V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, II. Milano, 1958,

462-463). Sull'approvazione nell'ordinamento costituzionale belga si veda PAUL-F. SMETS, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68 alinéa 2 de la Constitution belge*. Bruxelles, 1964 (con riferimenti anche di diritto comparato) e H. VAN IMPB, *De parlementaire behandelning van internationale verdragen in België* (Res Publica, VIII, 1966, 321-327), il quale sostiene l'opportunità, considerata anche l'incidenza sull'ordinamento interno derivante da molte norme automatiche di accordi internazionali, di un esame più approfondito degli accordi stessi da parte del Parlamento, attuabile, secondo l'autore, mediante l'intervento non solo delle commissioni Affari Esteri, ma anche di altre settorialmente competenti.

Sulla delegazione legislativa si ricordano, a titolo indicativo, i seguenti scritti: LIGNOLA, *La delegazione legislativa*. Milano, 1956; G. ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa* (Annali della Università di Macerata a cura della Facoltà giuridica. Milano 1959, XXIII, 163-204); G. BALBONI-ACQUA, *Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega* (Giurisprudenza costituzionale, IX, 1964, 909-915); S. M. CICONETTI, *I limiti « ulteriori » della delegazione legislativa* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, XVII, 1966, 568-622). Per un sintetico colpo d'occhio sulla delegazione legislativa nei diversi stati cfr. E. OLSEN, *La législation déléguée* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires. 3^e serie, Nr. 30, avril 1957, 75-97).

Sulle leggi rinforzate, cioè sulla rilevanza costituzionale conferita alla consulenza nel nostro ordinamento costituzionale, vedi G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla costituzione, II. Milano 1958, 479-490).

Sugli atti delle Camere, per cui la norma costituzionale non prescrive esplicitamente l'adozione con legge, vedi L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla costituzione, II. Milano 1958, 421-441).

Sulle leggi costituzionali e sulla revisione costituzionale si vedano P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sull'« agganciamento » ad altri ordinamenti giuridici di taluni « limiti » della « revisione costituzionale »* (Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi. Milano 1952, 19-41); C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale* (Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi. Milano

1952, 379-415); V. LONGI, *Sulla procedura di approvazione delle leggi costituzionali* (negli *Scritti vari cit.* dello stesso autore. Milano 1953, 17-27); V. LONGI, *Revisione della Costituzione - Leggi costituzionali* (Rassegna parlamentare, II, 1960, 100-116); C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e « altre » leggi costituzionali* (Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo. Milano 1963, III, 191-219); G. MORZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di « rottura » della Costituzione* (Rassegna di diritto pubblico, XIX, 1964, 323-374). Per una visione sintetica comparata dei procedimenti di revisione costituzionale cfr. F. BEZZI, *Les procédures de révision constitutionnelle* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, nr. 72, octobre 1967, 177-198).

CAPO XI.

Sulla votazione quale fase del procedimento per giungere alla determinazione della volontà collegiale cfr. C. VITTA, *Gli atti collegiali*. Roma 1920, capitolo V; L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*. Milano, 1959, vol. II, 89-144; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*. Napoli 1962, 221-239. Sui sistemi di votazione in uso nelle assemblee parlamentari si veda JEAN D'AMMAN, *Le vote au sein des assemblées législatives. Etude de droit parlementaire comparé*. Lausanne, 1912 e E. BLAMONT, *Essai comparatif sur les modes de votation en usage dans les principaux parlements* (Revue du droit public et de la science politique, 66, 1950, 820-832) oltre naturalmente ai vari trattati nazionali di procedura parlamentare. Per i sistemi vigenti nell'ordinamento parlamentare italiano, oltre al Manuale del Mancini e del Galeotti, all'opera dell'Astraldi e del Cosentino ed a quelle del Mohrhoff, si consulti tuttora utilmente U. GALEOTTI, *Principii regolatori delle Assemblee*. Torino, 1900, 151-252.

Sullo scrutinio segreto e sulla sua funzione di tutelare la libertà di opinione del votante sono tuttora valide le considerazioni svolte da ROBERT VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*. Tübingen 1862, Vol. I, 299-301 (ristampa anastatica, Graz 1962) anche se esse hanno per oggetto l'esercizio del voto segreto nelle consultazioni elettorali e non in particolare quello in seno alle assemblee parlamentari; ma è stato anche osservato che, tenuto conto della pubblicità dei lavori parlamentari, è oltremodo grave per un Parlamento deliberare a scrutinio segreto sui suoi lavori (E. JACOBI, *Zum geheimen Stimmrecht*; Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jelinek. München 1955, 152-153). Da un altro punto di vista, lo scrutinio segreto, considerato il rapporto di dipendenza attualmente esistente dalle segreterie dei partiti e dai gruppi parlamentari dei singoli deputati, è stato considerato una garanzia per l'esercizio di un mandato non imperativo (W. GREWE, *Fraktionszwang und geheime Abstimmung*; Archiv

des öffentlichen Rechts, 75, 1949, 470), ma l'argomentazione si presta a svolgimenti non univoci, se si pone attenzione non solo alla rilevanza assunta oggi dal concorso dei partiti politici nella determinazione della politica nazionale e dalla funzione dei gruppi parlamentari a prescindere dalla qualificazione di organi interni del Parlamento o di organi dei partiti stessi attribuita ad essi. Sul fondamento di questa mutata prospettiva è stato oggetto di contestazione il mantenimento dell'obbligatorietà della votazione a scrutinio segreto nelle nostre assemblee parlamentari, perché, come nota ALFONSO BONACCI, *Sovranità popolare, partiti politici e parlamento* (Democrazia e Diritto, VIII, 1967, 193-210), « sembra che anche da un punto di vista giuridico-costituzionale, là dove il popolo è detentore della sovranità e « la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione », e quindi i parlamentari non sono detentori in proprio del potere, bensì delegati dai loro elettori in funzione del perseguimento di determinate finalità politiche, sia logico che a questi elettori sia riconosciuto il *diritto* di conoscere il comportamento dei singoli parlamentari in ogni fase della loro attività di rappresentanti del popolo » (BONACCI, 205). Anche se il ricorso ad una assimilazione del mandato parlamentare all'istituto della delega appare alquanto improprio, è innegabile tuttavia l'esatta formulazione della diagnosi che riflette con precisione la semeiotica della natura attuale del mandato parlamentare, descritta dallo stesso BONACCI, con l'indicazione della problematica cui essa dà luogo, come segue (BONACCI, 206-207):

« L'assurdo sistema sancito dai regolamenti parlamentari italiani, sottraendo i parlamentari al controllo dei loro elettori e in genere del popolo, oltre che dei loro partiti, ben si presta alla corruzione che su di essi può essere esercitata da gruppi di pressione politicamente irresponsabili, o anche dal Governo; e, per contro, può – come si è frequentemente verificato anche nella corrente legislatura – favorire le manovre antigovernative di gruppi che, pur non avendo alla base una forza sufficiente per contrastare una determinata politica adottata dal loro partito, svolgono, in ogni occasione propizia, l'azione sabotatrice detta dei "franchi tiratori" ».

Quale ragione può, del resto, avere in uno Stato fondato sui partiti – nel quale i parlamentari *sono tenuti* ad appartenere a "gruppi" secondo il loro orientamento politico – l'istituto del voto segreto sulle leggi? Esclusivamente quella di rendere possibile ai singoli parlamentari la elusione della disciplina del "gruppo"; ma questo, lungi dal costituire una tutela della personalità dei rappresentanti del popolo ed una salvaguardia per l'esercizio del mandato ricevuto, si risolve in una negazione del sistema che proprio la Costituzione ha voluto instaurare, attribuendo al popolo l'esercizio della sovranità ed ai partiti politici la funzione di strumento per tale esercizio.

La irrevocabilità del mandato parlamentare pone il deputato o senatore dissidente – talvolta per sincero convincimento sulla necessità od utilità di

seguire una diversa strada nell'interesse dei suoi rappresentanti – dalla linea di azione fissata dal gruppo politico di appartenenza, nella possibilità di esprimere e motivare apertamente la sua opinione, nonché di agire in Parlamento conformemente a tale opinione; ma il dissidente in buona fede non ha il diritto – né, se è veramente tale, può pretendere – di sottrarre il suo comportamento al giudizio del popolo, e in particolare dei suoi elettori: soltanto chi ha coscienza della colpevolezza della sua dissidenza, e quindi del *tradimento* della sua missione, può considerare la segretezza del voto come sistema per "mantenersi a galla" pur venendo meno alla fedeltà al suo gruppo e al mandato ricevuto dagli elettori. Ed è evidente che un sano sistema democratico non può consentire un simile svilimento dell'istituto parlamentare ».

Sul computo della maggioranza nelle votazioni della Camera e del Senato esiste una letteratura alquanto ricca, alimentata dalla norma fissata al 3° comma dell'art. 64 della Costituzione che condiziona la validità delle deliberazioni all'approvazione della maggioranza dei presenti in riferimento al numero legale dei componenti delle assemblee quando non si accetta tacitamente, per effetto di una norma interna del regolamento, il principio della presunzione del numero legale stesso (sul numero legale cfr. Capo VI) nelle votazioni per alzata e seduta e per divisione. Sul reale significato del termine « maggioranza dei presenti » vi è discordanza di valutazione tra la prassi vigente alla Camera ed al Senato, perché se, secondo la lettera della Costituzione, dovessero considerarsi presenti anche coloro che si astengono dal voto, è conforme alla Costituzione la procedura seguita al Senato, e non quella della Camera, dove, mediante la qualificazione di non votanti degli astenuti, questi ultimi non sono compresi nel computo della maggioranza di approvazione.

La determinazione degli effetti particolari della astensione è incerta anche in dottrina, tanto è vero che GASTON JÈZE, *Essai d'une théorie générale de l'abstention en droit public* (Revue du droit public et de la science politique, 22, 1905, 764-785) ritiene i voti degli astenuti come voti contrari e che WALTER JELLINEK (*Forme di votazione negativa*; Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti. Padova, 1931, vol. II, 67-71) l'ha classificata tra le forme di votazione negativa, sia pure la meno efficiente dopo l'assenza ed il voto contrario; ma è stato osservato che « in tal modo l'astensione sarebbe votazione, mentre l'astensione non è votazione » e che « in conclusione l'astenuto non è affatto un votante, ed egli va escluso dal numero dei votanti, da prendere a base per determinare la maggioranza » e che « si può bene asserire che, ormai, in dottrina non vi sia controversia in proposito » (G. DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione*; Rassegna di diritto pubblico, VI, 1951, 308). Sotto questo pro-

filo logicamente e giuridicamente risulta pertanto valida la qualificazione adottata dalla Camera, in modo che, secondo quanto afferma F. COSENTINO, *Il computo della maggioranza alla Camera* (La Politica Parlamentare, VI, 1953, 123), « è possibile concludere che l'interpretazione data dalla Camera al 3° comma dell'art. 64 della Costituzione, oltre a corrispondere pienamente alla volontà del Costituente, è anche conforme alla logica, alle consuetudini, ai principii contenuti nei regolamenti stranieri più affini al nostro ed è legittimata dal postulato che le norme statutarie dirette a disciplinare i principii informatori delle attività interne di organizzazione e di funzionamento delle Assemblee legislative sono suscettibili di interpretazione »; ma resta la constatazione fatta, con richiamo proprio ad un regolamento straniero, cioè a quello francese, a suo tempo dallo JÈZE, nella previsione di un caso limite alquanto improbabile ma pur sempre possibile, che « atteint le quorum réglementaire pour délibérer, si deux membres votent dans le même sens, cela suffira pour que l'assemblée toute entière soit censée avoir pris la décision préconisée par les deux votants » e questo anche indipendentemente dal fatto che « dès premier tour de scrutin, s'il s'agit d'une désignation, l'assemblée ait fait une désignation qui l'engage tout entière » (JÈZE, 785).

D'altra parte, computando la maggioranza sui presenti, ivi compresi gli astenuti, secondo la procedura seguita al Senato, si viene a conferire all'astensione un significato che essa non può avere, « in quanto atto giuridicamente diretto a non partecipare alla formazione di una maggioranza positiva o negativa, anche se è politicamente suscettibile di esprimere un atteggiamento particolare, [essa] non può essere assimilata alla manifestazione di volontà positiva o negativa, che si sostanzia nel voto » (F. COSENTINO, *Astensione*; *Rassegna parlamentare*, I, nr. 4, aprile 1959, 99).

« Il voto, è opportuno rilevarlo, è caratterizzato — afferma sempre il COSENTINO — dall'essere il soggetto favorevole oppure contrario ad una certa tesi, come dimostrano, senza che vi sia bisogno di soffermarvisi ulteriormente, i regolamenti delle due Assemblee nel prescrivere le norme relative al significato del voto per ciascun tipo di votazione. Votanti sono, di conseguenza, coloro i quali, palesemente o segretamente, danno il proprio voto favorevole ovvero contrario all'oggetto della votazione, a cui essi soltanto quindi partecipano e non anche coloro che, astenendosi, rinunciano a valersi del diritto di dire sì o no e cioè, in sostanza, *rinunciano a partecipare alla votazione* ».

Accertata in ultima analisi la natura non conforme all'art. 64 della Costituzione tanto del Regolamento della Camera quanto di quello del Senato in ordine alla determinazione del numero legale (vedi bibliogra-

fia capo VI) ed al computo della maggioranza nelle votazioni, è d'obbligo concludere che ambedue i regolamenti necessitano di una radicale modifica:

« per essere entrambi adeguati alla lettera dell'art. 64 della Costituzione, onde stabilire:

a) che la maggioranza va computata sui presenti (salvo che la Costituzione non disponga altrimenti) compresi quindi gli astenuti e perfino gli indifferenti;

b) che il numero legale va computato sulla base della metà più uno dei componenti di ciascuna Assemblea, senza detrazione alcuna di congedi o di assenti per missione ufficiale.

Una modifica siffatta, tuttavia, accentuerebbe, soprattutto riguardo al problema della maggioranza, l'effetto assurdo che già si è visto può provocare l'inserimento degli astenuti tra i votanti, con l'aggravante di inasprire ancor più il conflitto fra soggetti attivi di volontà (votanti), e soggetti passivi di agnosticismo (astenuti) e perfino di indifferenza (presenti), fino al punto di rendere talvolta impossibile una decisione della Camera, come può accadere nel caso che nessuna delle due proposizioni eventualmente sottoposte al voto su un medesimo oggetto riporti la maggioranza.

Di fronte a tale incongruità che urta contro i principi basilari del funzionamento degli organi rappresentativi, anche una Costituzione rigida non può non segnare il passo; ed ancor più ciò vale ove si ponga mente al procedimento di formazione della norma costituzionale di che trattasi, la cui oscura incertezza di origine giustifica appieno il difforme convincimento che ha finora indotto la Camera a disattenderla » (COSENTINO, *Astensione cit.*, 99-100).

Sull'argomento è tornato recentemente IGNAZIO FASO, *Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale* (Rassegna di diritto pubblico, XX, 1965, 49-120) il quale, in sede di esame dell'art. 64 Cost., dopo aver premesso che i due risultati alternativi della votazione sono costituiti dall'approvazione o dal rigetto della proposta, svolge le seguenti considerazioni:

« Ciascun votante si dichiarerà quindi a favore o contro l'approvazione della proposta. Il risultato della votazione non sempre diviene contenuto della deliberazione. Infatti, mentre i due risultati possibili della votazione sono costituiti dalla prevalenza della tesi favorevole all'approvazione o dalla prevalenza della tesi favorevole al rigetto, perché il risultato della votazione si trasformi in contenuto della deliberazione, secondo il precetto costituzionale, non è sufficiente la prevalenza aritmetica dei voti a favore su quelli contrari o viceversa, ma si richiede che il risultato della votazione sia costituito dalla somma dei voti omogenei espressi dalla maggioranza dei presenti. Può, tuttavia, verificarsi che una proposta sia approvata con una maggioranza inferiore a quella richiesta dalla Costituzione; in questa ipotesi la deliberazione deve considerarsi non valida, con la conseguenza che invalidità della deliberazione e rigetto della proposta coincidono. Ma questo risultato che favorisce il successo della tesi

contraria all'approvazione è anche esso difforme dal precetto costituzionale; infatti, equivalendosi sul piano degli effetti pratici invalidità della deliberazione e rigetto della proposta, viene imputata a volontà della Camera la volontà della fazione numericamente soccombente. Mentre sarebbe stato più logico stabilire, tanto per l'approvazione che per il rigetto della proposta, un esplicito voto della maggioranza dei presenti, anche prevedendo una seconda votazione nella ipotesi in cui nessuno dei possibili risultati avesse ottenuto il suffragio della prescritta maggioranza.

La Costituzione, dunque, non ha previsto la terza ipotesi secondo la quale nessuno dei due risultati possibili ottenga la maggioranza e, stabilendo l'invalidità delle deliberazioni non adottate a maggioranza dei presenti, ha trasformato il principio maggioritario in principio minoritario, permettendo alle minoranze di provocare il rigetto delle proposte attraverso l'utilizzazione dei comportamenti astensionistici. Così, ad esempio, se, presenti 100 parlamentari, su una proposta in votazione, 45 di essi si pronunciassero a favore dell'approvazione, 35 contro e 15 si astenessero, secondo l'art. 64 la deliberazione non sarebbe valida, *idest* la proposta dovrebbe considerarsi rigettata, permettendo alla minoranza di prevalere sulla maggioranza.

L'aver omesso di disciplinare l'astensione come comportamento neutrale, utilizzabile solo ai fini della validità della seduta, comporta la grave conseguenza di costringere i parlamentari indecisi o incerti su una proposta a disertare l'aula ed a confondere la loro posizione con quella degli assenti involontari, modificando i rapporti di forza tra i vari gruppi parlamentari » (FASO, *Assenteismo cit.*, 99-100).

Concludendo, « la nostra Costituzione ha quindi operato un riconoscimento del diritto all'astensione dei parlamentari, implicitamente regolando le astensioni come forma di votazione negativa. L'astensione è, invece, l'estrinsecazione di un atteggiamento psicologico neutrale, rinunciatario, estraneo alla lotta per la prevalenza della volontà della maggioranza e della minoranza. Chi si astiene, infatti, può considerarsi tanto lontano dal volere il rigetto della proposta almeno quanto lo è dal volerne l'approvazione ».

Quali i rimedi ?

« Indicare, *de iure condendo*, una soluzione che ponga termine allo stridente contrasto tra precetto costituzionale e regolamenti e prassi delle due Camere non è compito specifico dell'interprete il quale, nello studio di qualsiasi istituto, non può fare astrazione dal dato positivo. Tuttavia ci sia consentito auspicare una riforma della norma costituzionale nel senso di escludere esplicitamente le astensioni, sotto qualsiasi forma, dal computo della maggioranza di approvazione. Basterebbe tornare alla formula dell'art. 54 dello Statuto Albertino che richiedeva la "maggiorità di voti", formula elastica che lasciava adito ai regolamenti delle Camere di chiarificare e di disciplinare, ciascuna autonomamente, l'interpretazione della volontà del collegio. Se, poi, ciascuna Camera volesse continuare a seguire una prassi diversa, ciò bene sarebbe consono al potere di autoregolamentazione ad essa concesso dalla Costituzione

e, come i differenti sistemi elettorali per l'elezione delle due Camere, costituirebbe una ulteriore non inutile differenziazione in seno alla struttura del sistema bicamerale » (FASO, 103).

Tuttavia, né la proposta del Faso – esclusione delle astensioni dal computo della maggioranza di approvazione – né la sottile distinzione tra astensione prima del voto ed astensione nel voto rilevata nel regolamento del Senato da L. GALATERIA (*Astensione*; Enciclopedia del Diritto. Milano 1958, III, 943-944), possono contribuire ad una soluzione logica della questione, perché sempre e comunque continuerebbe a sussistere eventualmente la minaccia del caso limite indicato dallo JÈZE, cui è possibile porre riparo, per conferire validità ad una votazione, solo mediante l'adozione di una clausola che già trova applicazione nel procedimento elettorale vigente in sistemi maggioritari uninominali e plurinominali, e precisamente, la richiesta di un *quorum* di voti omogenei per costituire maggioranza di approvazione o di reiezione della proposta su cui si delibera; accorgimento già indicato da WALTER JELLINEK (*Forme di votazione negativa cit.*, 70-71), ed esplicitamente propugnato da FRANCO BEZZI ed ADOLFO TROISI, *I conti delle Camere* (Il Mondo, VI, 26 gennaio 1954, 1-2), secondo i quali appunto « il giusto temperamento potrebbe essere trovato in una norma che considerasse approvate le deliberazioni per le quali i voti favorevoli fossero in numero maggiore di quelli contrari, sempre che gli stessi voti favorevoli rappresentassero almeno un terzo di coloro che hanno comunque partecipato alla votazione, compresi quindi anche coloro che hanno dichiarato di astenersi ». Non è sufficiente pertanto la scelta di una soluzione alternativa tra una modifica dei regolamenti delle Camere e tra una revisione costituzionale, né più auspicabile – come ritiene il FURLANI (*Numero legale*; Novissimo Digesto Italiano. Torino 1965, XI, 513) – la seconda « per impedire soprattutto agli agnostici ed agli indifferenti di alterare la natura della reale manifestazione della volontà delle assemblee nel computo della maggioranza di approvazione e di reiezione », perché anche nel caso dell'esclusione degli astenuti dal numero dei votanti, la volontà dell'assemblea può essere eventualmente espressione non della maggioranza ma di una minoranza talora anche insignificante.

Altri scritti su questioni pertinenti alle votazioni sono: H. BREIHOLDT, *Die Abstimmung im Reichstag* (Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge, 10, 1926, 289-371); F. HAYMANN, *Die Mehrheitsentscheidung, ihr Sinn und ihre Schranke* (Festgabe für Rudolf Stammler. Berlin-Leipzig 1926, 395-476); P. DAGTOGLU, *Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung*. Stuttgart, 1960, che da pag. 136 a pag. 140 si occupa del-

l'astensione con richiami al diritto comparato; R. TOZZI CONDIVI, *Il computo degli astenuti alla Camera dei Deputati* (Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, XV, 1959, 10-11), che sottolinea le motivazioni politiche di periodici richiami al regolamento da parte dell'opposizione per la qualificazione degli astenuti come votanti alla Camera.

Sulle votazioni personali, per una determinazione dei concetti relativi, cfr. G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione* (Rivista italiana per le scienze giuridiche, 90, 1954, 73-100). Sulle schede bianche e su quelle nulle vedi: G. DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle camere parlamentari cit.* (Rassegna di diritto pubblico, VI, 1951, 309-311); L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*. Milano, 1959, vol. II, 120-122 e 133-138; P. DAGTOGLU, *Kollegialorgane cit.* Stuttgart 1960, 141-143. U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*. Napoli 1962, 232-233; I. FASO, *Assenteismo ed astensione cit.* (Rassegna di diritto pubblico, XX, 1955, 49-120, passim). Sulla particolare questione della durata del mandato dei membri italiani del Parlamento europeo per effetto dell'elezione intervenuta alla Camera ed al Senato cfr. MARIO ANGIOY, *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana* (Rivista di diritto europeo, VI, 1966, 21-24).

CAPO XII.

Per una sintetica visione del controllo parlamentare sul Governo e sulla pubblica amministrazione e sui mezzi della funzione ispettiva cfr. A. BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare. Principii, norme, forme*. Torino-Roma, 1903; Gino PALLOTTA, *Il controllo politico del Parlamento sul Governo*. Roma, 1954; *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione* con interventi di GIOVANNI CORSO, PIETRO GASPARRI, GIUSEPPE GUGLIELMI, MICHELE LA TORRE, COSTANTINO MORTATI, ONORATO SEPE e GIUSTO TOLLOY (Rassegna parlamentare, VII, 1965, 328-378); K. EICHENBERGER, *Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat* (Schweizerische Juristen-Zeitung, 61, 1965, 269-273 e 285-291); R. HELG, *La haute surveillance du parlement sur le gouvernement et l'administration* (Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F., 85, 1966, II, Halbband, 85-164); R. BÄUMLIN, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung* (Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F., 85, 1966, II, Halbband, 165-319). Per dati sugli strumenti del controllo parlamentare in diversi ordinamenti stranieri cfr. la seconda parte della relazione di E. FELLOWES, *L'étendue du contrôle de l'action gouvernementale par les Parlements* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e serie, Nr. 44, octobre 1960, 200-217); e per indicazioni non limitate solo agli Stati Uniti d'America J. P. HARRIS, *Congressional control of administration*. Washington, 1964.

Sulla interrogazione parlamentare, che costituisce il più immediato e più importante mezzo di controllo sull'attività politica governativa e sull'amministrazione pubblica, e che è sorta in Inghilterra dove, tuttavia, il significato tecnico della *question* congloba anche il nostro istituto dell'interpellanza, cfr. soprattutto, oltre naturalmente ai diversi manuali e commenti sulle procedure parlamentari nazionali, gli scritti dedicati recentemente a questo argomento da autori inglesi quali P. HOWARTH, *Questions in the House. The history of a unique British Institution*. London, 1956, che è una storia dell'istituto dal 1723, data della prima interrogazione documentata negli atti, al 1881, pregevole, tuttavia, maggiormente per l'esposizione del contenuto delle interrogazioni che non per l'esame delle questioni procedurali; e D. N. CHESTER - NONA BOWRING,

Questions in Parliament. Oxford, 1962, in cui oggetto dell'indagine è soprattutto la storia della procedura e l'uso delle norme attualmente vigenti alla Camera dei Comuni. Altri contributi di utile consultazione sulle interrogazioni nella prassi parlamentare inglese sono R. W. MC CULLOCH, *Question time in the British House of Commons* (American Political Science Review, 27, 1933, 971 segg.); K. BRADSHAW, *Parliamentary Questions. A historical note* (Parliamentary Affairs, VII, 1953-54, 317-326); N. JOHNSON, *Parliamentary Questions and the conduct of Administration* (Public Administration, 39, 1961, 131-148); J. P. HARRIS, *Le interrogazioni parlamentari alla Camera dei Comuni* (Studi in onore di Silvio Lessona. Bologna 1963, I, 387-425); R. D. BARLAS, *Les questions orales au Parlement britannique* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, nr. 65, janvier 1966, 33-40); R. D. BARLAS, *La Question Hour nel Parlamento britannico* (Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. Nuova serie. Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, anno 17^o, n. 2, 1966, 45-52). Fondamentale è l'opera di MICHEL AMELLER, *Les questions instrument du contrôle parlementaire*. Paris, 1964, le cui pagine conclusive trovansi anche ripubblicate nell'originale francese, in una rivista italiana (Montecitorio, XIX, n. 1-2, gennaio-febbraio 1965, 14-31). Sulle interrogazioni nell'ordinamento parlamentare italiano cfr. il capitolo di G. PALLOTTA, *Il controllo politico cit.*, 48-56; A. MOLA, *Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere* (Montecitorio, XI, n. 3, marzo 1957, 7-12); e le pagine di M. STRAMACCI nello scritto dedicato al diritto di interpellanza (Rassegna parlamentare, I, nr. 5, maggio 1959, 117-119); con particolare riguardo al Belgio, C. REMY, *La question parlementaire orale* (Res Publica, III, 1961, 161-168); nel Canada, H. W. WALKER, *Question Time in Canada* (Parliamentary Affairs, V, 1951-52, 461-468); nella Repubblica federale tedesca, N. JOHNSON, *Questions in the Bundestag* (Parliamentary Affairs, XVI, 1962-1963, 22-34); P. SCHINDLER, *Die Funktion der Fragestunde des Deutschen Bundestages*. Berlin, 1965; e sulla funzione delle interrogazioni in generale vedi E. FELLOWES, *Rapport sur les moyens d'obliger les Gouvernements à répondre aux questions posées par les membres des Assemblées parlementaires* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, nr. 4, 15 novembre 1950, 201-208).

Sul diritto di interpellanza vedi ANTONIO BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare*. Torino-Roma 1903, 141-148; HANS LUDWIG ROSEGER, *Das parlamentarische Interpellationsrecht*. Leipzig 1907, che, dopo una parte generale sulla natura, sul fine, sull'oggetto e sulla configurazione

giuridica dell'interpellanza, ne esamina la particolare procedura in Germania ed in Prussia, in Austria, in Francia ed in Gran Bretagna; V. MICELI, *Interpellanza parlamentare* (Enciclopedia Giuridica italiana, Milano 1913, VIII - parte II, 682-704); J. HATSCHKE, *Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit*. Leipzig 1909, che esamina l'istituto dal punto di vista del diritto comparato ivi compreso l'ordinamento italiano da pag. 47 a pag. 66; G. PALLOTTA, *Il controllo politico cit.* Roma 1954, 57-70; M. STRAMACCI, *Interpellanza (Diritto di)*; (Rassegna parlamentare, I, n. 5, maggio 1959, 110-130). Per informazioni sulla procedura oggi vigente in singoli Parlamenti vedi A. GWIZDZ, *Les interpellations* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3^e série, n. 53, janvier 1963, 20-41), che reca anche nelle ultime due pagine una utile nota bibliografica suddivisa per paese; ed, in particolare, per la procedura seguita allo SEJM, cfr. ST. SKRZESZEWSKI, *Le interpellanze parlamentari alla Dieta polacca* (Montecitorio, XVI, n. 3-4, marzo-aprile 1962, 37-39); e per quella al Soviet Supremo dell'URSS, D. N. BACHRACH, *O deputatskom zaprose* (Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo, settembre 1960, nr. 9, 100-104). Sulle mozioni vedi A. BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare cit.* Torino-Roma, 1903, 149-159; G. PALLOTTA, *Il controllo politico cit.* Roma 1964, 71-86; M. STRAMACCI, *Interpellanza cit.*; (Rassegna parlamentare, I, nr. 5, maggio 1959, 122-124). Sulle mozioni di fiducia e di sfiducia ex art. 94 Cost. vedi F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana (Scioglimento delle Camere - Questione di fiducia)*. Milano, 1953; E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare* (Istituto di scienze giuridiche, economiche e politiche della Università di Cagliari. Studi economico-giuridici. Padova 1953, XXXVI, 1952-53, 275-279); G. PALLOTTA, *Il controllo politico cit.* Roma, 1954, 71-86; L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*. Milano, 1954, 175 segg.; A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia* (Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, 105, 1954, 381-387); GIOVANNI CONTI, *La questione di fiducia nel sistema della Costituzione* (La Politica parlamentare, VIII, 1955, 65-66); M. STRAMACCI, *Interpellanza cit.* (Rassegna parlamentare, I, nr. 5, maggio 1959, 124-125); L. ELIA, *Mozione di fiducia nei confronti di un Governo al quale la fiducia sia già stata accordata* (Giurisprudenza costituzionale, V, 1960, 416-420).

Sulla posizione della questione di fiducia è controversa in dottrina la questione se la disciplina fissata dall'art. 94 Cost. attraverso la presentazione di una mozione votata per appello nominale sia tassativa-

mente vincolante in modo da escludere ogni richiesta da parte del Governo di un voto di fiducia su un oggetto particolare sottoposto all'esame delle Camere. Secondo VINCENZO SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano* (Studi in onore di G. M. De Francesco. Milano 1957, vol. I, 605-626):

« L'art. 94 disciplina il rapporto fiduciario sia materialmente, vincolando la fiducia e la sua revoca ad una valutazione dell'indirizzo politico del Governo, attraverso la mozione motivata, sia formalmente, prescrivendo particolari modalità in genere, quali la votazione per appello nominale e, specificamente per la mozione di sfiducia, la sottoscrizione di almeno un decimo dei componenti della Assemblea e la sua discussione successiva per lo meno di tre giorni alla sua presentazione. Da tale disciplina non è deducibile, però, alcun vincolo o limite relativamente alla richiesta da parte del Governo di un voto di fiducia collegato ad una questione particolare. Le condizioni sancite riguardano l'*iniziativa* dell'Assemblea e non quella eventuale del Governo, al quale deve essere lasciata, coerentemente ai principi del sistema, piena libertà nella sua azione politica ed innanzitutto, quindi, nella sua relazione col Parlamento » (623-624).

Questa argomentazione non è tuttavia condivisa pacificamente da altri autori che si sono occupati della questione. Secondo ROMOLO ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia* (Roma economica, VI, 1953, 67-73) il dettato costituzionale non lascia adito a dubbi ed alla domanda se le nuove norme hanno innovato sulla prassi formatasi sulla questione di fiducia durante l'ordinamento precedente egli risponde senza ambiguità:

« Bisogna riconoscere di sì, perché a differenza dello Statuto Albertino che taceva completamente al riguardo, ha regolato la materia in un apposito articolo, il 94, stabilendo che "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere" e che "la Camera l'accorda o la revoca mediante mozione motivata e votata per appello nominale". Non solo, ma la Costituzione ha voluto anche fissare le modalità di posizione della questione e della votazione. Essa deve essere presentata con una mozione, di fiducia o di sfiducia motivata e, quella di fiducia, firmata da almeno un decimo dei componenti dell'Assemblea. La discussione può avvenire soltanto tre giorni dopo la sua presentazione e la votazione esclusivamente per appello nominale, il che è intuitivo, perché il Capo dello Stato, ai fini della risoluzione della crisi, deve conoscere i nomi di tutti gli oppositori. Ha poi annesso *soltanto* al voto contrario di una mozione di fiducia o viceversa, l'obbligo per il Governo di dimettersi, in quanto ha soggiunto che un voto contrario su di una proposta del Governo non importa un tale obbligo. Ed infine la Costituzione ha anche determinato il tempo in cui il Governo è obbligato ad ottenere la fiducia alla Camera: entro dieci giorni dalla sua formazione.

Tutte queste modalità sono state ripetute nei Regolamenti della Camera dei Deputati (art. 131) e del Senato (art. 114)

Ciò, premesso, domandiamoci, ponendoci da un punto di vista esclusivamente giuridico, se e quali conseguenze si possono trarre dal senso letterale di tale disposizione della Costituzione.

Innanzitutto quella che essa ha voluto riservare alle Camere il diritto di provocare un voto di fiducia o sfiducia; ha infatti parlato di "mozione" e le mozioni le presentano i deputati e non il Governo; ha usato la locuzione che il Governo all'atto della formazione si presenta alla Camera per "ottenere" la fiducia sul suo programma e non già per chiederla; ha aggiunto che il voto contrario su una proposta del Governo non importa l'obbligo delle dimissioni; obbligo invece che nella prassi parlamentare, oggi a questo riguardo codificata nella Costituzione, la quale dice espressamente (art. 94) che il Governo deve avere fiducia delle due Camere, è stato sempre ed è insito ed inseparabile dalla questione di fiducia.

Da ciò discende un'altra conseguenza: quella che la Costituzione ha cancellato tutta la prassi formatasi sotto l'impero dello Statuto Albertino circa il diritto di scelta da parte del governo dell'argomento su cui porre la fiducia: l'argomento non può essere che una mozione, altrimenti non avrebbe senso la disposizione suddetta che il voto contrario su ogni proposta di governo non ha l'effetto dell'obbligo delle dimissioni. Mancando un tale obbligo rimane esclusa la possibilità di porre su qualsiasi proposta la fiducia, in quanto sfiducia e dimissioni sono due entità inseparabili del così detto governo di gabinetto.

In queste condizioni non può avere un significato ed una efficacia giuridica la dichiarazione del governo di porre la questione di fiducia sopra un articolo di legge o un emendamento e tanto meno sopra un intero disegno di legge e per di più con esclusione di emendamenti. Infatti « dove la legge volle disse » e la Costituzione invece non solo ha taciuto, ma ha dettato disposizioni incompatibili con una diversa interpretazione perché è ovvio che, se avesse voluto accogliere tutta la precedente prassi, avrebbe soggiunto che il Governo ha sempre il diritto, indipendentemente da una mozione, di porre di sua iniziativa la questione di fiducia e su qualsiasi argomento oggetto di una deliberazione.

Ma vi è di più. La mozione, anche se il regolamento non la definisce, altro non è se non un invito al Governo di prendere una deliberazione o di adottare un provvedimento, di assumere la responsabilità di compiere determinati atti e simili e, nel caso di fiducia, un invito al Governo di rimanere, di andarsene invece in quello di sfiducia: pertanto se, come espressamente stabilisce la Costituzione, la fiducia o la sfiducia non possono estrinsecarsi se non attraverso una mozione, ne consegue che il Governo — dato e non concesso che abbia il diritto di determinare l'argomento di estrinsecazione della fiducia — mai potrebbe porla su articoli di legge o su emendamenti. Non solo, ma di fronte alla precisa disposizione della Costituzione, ciò non potrebbe nemmeno essere consentito a un deputato o senatore in una mozione, che essi presentassero, in quanto non ha senso un invito al Governo di approvare un progetto di legge da lui presentato dato che spetta alla Camera di deliberare. E, a fortiori, sarebbe un non senso giuridico la questione di fiducia con significato di approvazione di un intero testo di legge con preclusione di emendarlo, per la impossibilità di annullare il diritto del Parlamento di discutere

ed eventualmente di emendare un testo di legge, diritto consacrato dalla Costituzione e dal Regolamento e che costituisce la fondamentale essenza della sua funzione.

È vero che, vigendo l'attuale Costituzione, già una volta il Governo credé di porre la fiducia in occasione della revisione del trattamento degli statali. Ma sta di fatto che in questo caso si trattò di fiducia sulla proposta di un deputato, l'on. Bettiol, diretta a contenere l'importo globale della maggiore spesa in una determinata cifra e quindi la votazione di essa, con una interpretazione lata della norma della Costituzione, poteva in qualche modo equipararsi o riportarsi a quella di una mozione di fiducia mentre il caso della legge elettorale, assolutamente nuovo nella forma e negli effetti, era del tutto diverso trattandosi di fiducia su di un testo di legge presentato dal Governo stesso e che era quindi impossibile ricondurre o per analogia o per interpretazione lata sotto la forma di mozione.

Nè può reggere il paragone che è stato fatto con la questione di fiducia posta più volte su testi di disegni di legge dal governo francese all'Assemblea Nazionale, perché la nuova Costituzione francese del 27 ottobre 1946 non contiene una norma come quella dell'art. 94 della nostra Costituzione ed anzi stabilisce espressamente (art. 49) che la questione di fiducia deve essere promossa dal Presidente del Consiglio e all'Assemblea consente soltanto di proporre una mozione di censura, il cui voto favorevole comporta le dimissioni del Gabinetto (art. 50).

Tale essendo la posizione giuridica e costituzionale della questione, non rimane che prendere atto con compiacimento della dichiarazione fatta dal Presidente del Consiglio nella seduta del 17 gennaio u. s. alla Camera che « il Governo aveva richiesto la fiducia solo quando si era trovato di fronte non più al rallentamento, ma al sabotaggio della macchina legislativa e che pur essendo, la procedura proposta, doverosa e lecita, era usata in un momento eccezionale ed egli ne sentiva profondamente, nella sua coscienza, i limiti ». Ragioni dunque esclusivamente di ordine politico hanno indotto il Governo a ricorrere ad un atto che doveva essere considerato soltanto — sono anche queste parole dell'on. De Gasperi — « quale mezzo, quale strumento per permettere alla Camera di riaffermare la sua fede nella vitalità del Parlamento e nella democrazia » (ASTRALDI, 72-73).

Concorda con questa interpretazione anche ARNALDO DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo* (Rivista amministrativa, 105, 1954, 614-617):

« La nostra Costituzione si riattacca assai poco allo statuto albertino; anzi è sorta in opposizione ad esso, e in opposizione ai principî che erano prevalsi durante il ventennio fascista; principî che volevano una supremazia dell'esecutivo sul legislativo, della « gerarchia » sulla rappresentanza popolare. Perciò non può essere invocata la tradizione, sviluppatasi nel clima politico del tutto diverso, del periodo anteriore al fascismo; e tanto meno la norma può essere interpretata in base a concezioni apertamente sconfessate.

Il porre la questione di fiducia sopra un dato progetto di legge costituisce indubbiamente una interferenza del potere esecutivo sul potere legisla-

tivo; in quanto: a) limita la libertà di questo, in quanto costringe le Camere ad esaminare, insieme ad una questione legislativa, la questione politica di una eventuale crisi del gabinetto; subordinando anzi la prima alla seconda: b) provoca un voto di fiducia o di sfiducia evitando che esso sia preceduto da una discussione di politica generale, eludendo anche il termine stabilito dall'ultimo comma dell'art. 94.

Questo complesso di effetti, che aggiunge alla mozione di sfiducia prevista dall'art. 94 della Costituzione un altro mezzo, dallo stesso articolo non previsto, mi sembra non possa essere consentito. L'antico brocardo: *lex ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, che contiene un principio di interpretazione tuttora vigente, deve trovare applicazione anche in una materia così delicata, in cui quanto la norma dice manifesta la volontà del legislatore di svincolarsi dal sistema tradizionale, che collegava il voto di fiducia con una proposta governativa, per porlo invece come conseguenza di un riesame della politica generale.

Già precedentemente, in tutti i paesi a regime parlamentare, questo sistema aveva ricevuto delle attenuazioni, che palesavano la tendenza ad evitare che il voto sulla fiducia al governo compromettesse definitivamente una proposta di legge; ed infatti la questione di fiducia veniva – e viene solitamente anche oggi – posta su proposte di ordine secondario e formale: sospensioni, rinvii, ecc. Forse un istintivo senso di correttezza portava a separare la funzione amministrativa, della conferma o della sostituzione di un Governo, dalla funzione legislativa, insita nell'approvazione o nel rigetto di una proposta di legge.

La discussione che ha preceduto la formulazione di quello che poi è diventato l'art. 94 della Costituzione conferma due punti, che emergono chiari dal testo adottato: 1) svincolare il voto sulla fiducia da una particolare proposta, che non la concretasse specificatamente; 2) dare alla discussione ed al voto carattere generale e particolare solennità (615-616).

Concludendo, l'autore assume che la Costituzione italiana

«abbia voluto escludere che il Governo possa esercitare una interferenza così determinante sulla funzione legislativa, da alterare il principio della separazione, che domina la nostra Costituzione; tanto che qualcuno ha potuto parlare di ricatto del Governo al Parlamento.

Questa mia affermazione non esclude che il Governo possa, sempre quando lo ritenga opportuno, saggiare gli umori del Parlamento, e richiedere una votazione sulla fiducia, che deve sempre avere, come dice il primo comma dell'art. 94. Ma per far questo deve proporre, o far proporre, una apposita mozione, separata dalla discussione sopra una specifica proposta. Si potrà consentire che la proposta della mozione possa esser fatta, prescindendo da qualsiasi *quorum* di proponenti; non che si possa eludere il termine di tre giorni per iniziare la discussione, la prescrizione dell'appello nominale; soprattutto che si possa discutere della politica generale, a proposito di una specifica proposta.

Questa elusione altera il limite tra i singoli poteri; altera il procedimento di approvazione o di rigetto di una proposta di legge, facendovi inter-

venire elementi estranei alla valutazione del Parlamento sulla proposta di legge; per questo, secondo me, è contraria alla norma costituzionale, interpretata secondo i principi vigenti nel nostro diritto » (617).

Questa opinione relativa ad una rigorosa interpretazione *ad litteram* dell'art. 94 Cost. è stata confutata da FEDERICO MOHRHOFF (*Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana*. Milano, 1953, 88-92) con l'ausilio dei seguenti argomenti:

« La Costituzione non ha espressamente disciplinato il caso in cui il Governo, dopo aver ottenuta la fiducia all'atto della sua formazione e senza che sia stata presentata una mozione di sfiducia, volendo essere confortato dal voto politico dell'Assemblea, ponga esso la questione di fiducia su una « risoluzione » (ordine del giorno o mozione di fiducia) conclusiva di una discussione politica già avvenuta.

Il silenzio della Costituzione deve essere interpretato in favore dell'*ammissibilità* della questione di fiducia su di ordine del giorno, per le seguenti ragioni, che discendono dalla lettera e dallo spirito della Costituzione, dai principi generali del diritto e dalla consuetudine costituzionale e parlamentare:

a) La Costituzione contiene norme generali e principi di massima, mentre la disciplina dei singoli problemi e tutte le disposizioni di carattere esecutivo sono deferite alla legislazione ordinaria, che integra le norme costituzionali, o alla consuetudine parlamentare, che interpreta tali norme costituzionali.

La Costituzione, quindi, se non prevede espressamente che su di un ordine del giorno conclusivo di una discussione politica il Governo possa porre la questione di fiducia, nemmeno espressamente o implicitamente *esclude* che ciò possa farsi, — non avendo dettato disposizioni incompatibili con una diversa interpretazione — per cui il Governo ha sempre la facoltà di porre di sua iniziativa la questione di fiducia su qualsiasi argomento oggetto di una deliberazione.

b) Esiste una assoluta identità concettuale fra la mozione di fiducia, conseguente alle dichiarazioni di un Governo di nuova formazione, e qualsiasi strumento procedurale — ordine del giorno di fiducia — su cui il Governo pone la questione di fiducia al termine di una qualsiasi discussione politica.

c) Qualora si volesse demandare la soluzione del problema alla consuetudine costituzionale, i precedenti in materia dimostrano che, in occasione della presentazione di o.d.g., sui quali il Governo ha posto la questione di fiducia ne è stata ammessa la proponibilità, con conseguente discussione e votazione di tali o.d.g., cioè la questione è stata già risolta in maniera autonoma dal Parlamento, il quale si è pronunciato per l'ammissibilità della questione di fiducia su un o.d.g.

d) Un raffronto con altre Costituzioni, limitato per il momento a quella francese, dimostra che la questione di fiducia può porsi ed è stata posta in Francia su qualsiasi ordine del giorno. Ci riferiamo espressamente alla Costituzione francese del 27 ottobre 1946, le cui norme contenute negli artt. 49 e 50 sono configurate in modo analogo a quelle dell'art. 94 della

Costituzione italiana, salvo alcune differenze che non incidono sul contenuto dell'istituto, ma rivelando una più rigida razionalizzazione, riflettono la disciplina di aspetti procedurali, quali la obbligatorietà della preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri prima che sia posta la questione di fiducia, la richiesta della maggioranza assoluta dei componenti per il rifiuto della fiducia e la diversità di durata di termine per la discussione e votazione.

Risolto affermativamente il primo quesito sull'ammissibilità della questione di fiducia su d'un o.d.g., in relazione al disposto dell'art. 94 della nostra Costituzione, ne derivano i seguenti corollari di natura prevalentemente procedurale:

a) Per il suo carattere pregiudiziale o preliminare: la priorità dello esame e votazione dell'o.d.g. di fiducia rispetto a tutti gli altri o.d.g. anche se precedentemente presentati. I precedenti parlamentari stabiliscono che l'o.d.g. su cui è posta la questione di fiducia ha la priorità su tutti gli altri, anche su quello puro e semplice in quanto costituisce una pregiudiziale a qualsiasi altra pregiudiziale; se, infatti, il Governo fosse obbligato a dimettersi in seguito ad una votazione di sfiducia, l'ulteriore prosecuzione del dibattito sarebbe preclusa fino a che un nuovo Governo non si presenti alla Camera.

b) Agli effetti della discussione: l'inemendabilità del testo sul quale è posta la fiducia, cioè preclusione allo svolgimento di emendamenti.

c) Agli effetti della votazione:

1) la inscindibilità del testo sul quale è stata posta la fiducia ossia non possibilità di votazione per divisione (art. 131 Reg. Camera);

2) la votazione per appello nominale del testo sul quale è stata posta la fiducia » (88-92).

Codesta interpretazione su cui concordano anche altri autori indicati dal DE VALLES, *Limiti cit.* (Rivista amministrativa, 105, 1954, 614-615) e L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*. Milano, 1954, 177-179, ha sancito la qualificazione sostanziale quali mozioni degli ordini del giorno di fiducia o di sfiducia votati per appello nominale, sì da porre la questione, come scrive il LONGI, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e di sfiducia* (negli *Scritti vari in materia costituzionale cit.* Milano 1953, 31), nei seguenti termini:

« 1) ove manchino mozioni di sfiducia, un ordine del giorno di fiducia puro e semplice o motivato altro non è che una mozione, e ne segue la procedura (votazione per appello nominale). Di fronte ad esso, in caso di votazione, decadono gli altri ordini del giorno di sfiducia che fossero stati presentati nel corso di una qualsiasi discussione.

2) ove manchino mozioni e inoltre ordini del giorno di fiducia, qualunque ordine del giorno presentato durante qualsiasi discussione, anche con biasimo aperto e motivato della politica del governo, potrà essere posto in votazione, sempre col vincolo dell'appello nominale e purché, evidentemente, abbia un riferimento alla materia in esame.

È ovvio perciò che, in sede di discussione su comunicazioni politiche del governo, ove ricorrano le suddette condizioni che permettono la vota-

zione dell'ordine del giorno contenente sfiducia, questo non è altro che una relativa mozione, con la semplice differenza di essere immediatamente sottoponibile al voto. Infatti, quando il Governo stesso accetti o promuova una discussione il cui oggetto, per sua natura, implichi problemi di fiducia o di sfiducia, esso non può invocare la garanzia dei tre giorni di intervallo tra presentazione e votazione ».

Motivo di contestazione è tuttora la posizione della questione di fiducia da parte del Governo « su un voto inerente al procedimento legislativo, e in connessione con un oggetto determinato, non implicante in sé stesso, né esplicitamente comprensivo di alcuna dichiarazione di fiducia o di sfiducia nel Governo », non in quanto la posizione stessa sia inammissibile, ma per la sua irrilevanza costituzionale che sussiste tutte le volte che non si ricorre allo strumento della mozione di fiducia o di sfiducia votate per appello nominale, come ebbe a sostenere LUCIO LUZZATTO, *Il voto di fiducia al Governo e l'ordinamento costituzionale* (Mondo operaio, Nuova serie, V, nr. 4, 16 febbraio 1952, 12-13):

« Il Governo può « porre la questione di fiducia », può, cioè, avvertire che ha deciso di rassegnare le dimissioni nel caso di un determinato esito di un voto: nessuno può impedirgli di fare alle Camere una comunicazione di tal genere. Ma tale comunicazione non ha alcuna rilevanza costituzionale — nè, quindi, regolamentare. È un fatto politico: un fatto che attiene al « costume », di cui parlava l'8 gennaio 1947 l'on. Mortati; il costume che l'art. 94 della Costituzione indica, non dovrebbe indulgere a tal pratica, che era del vecchio ordinamento costituzionale e parlamentare, non è proprio di quello che vige nella Repubblica Italiana dal 1° gennaio 1948. Tuttavia lo può fare, può essendo ciò atto veramente politico, non previsto dal nostro diritto pubblico, non fornito di alcun effetto giuridico, estraneo alla Costituzione ed estraneo al Regolamento della Camera dei Deputati, tale dichiarazione del Governo non può avere alcun effetto regolamentare. Il voto in corso resterà, dal punto di vista regolamentare, quello che è, anche dalla dichiarazione del Governo di volervi collegare, come si diceva un tempo, e oggi impropriamente si ripete, la « questione di fiducia », acquisterà particolare importanza politica. Di conseguenza si voterà come il Regolamento della Camera stabilisce per quel caso, e secondo il procedimento della discussione che il Regolamento stabilisce, senza fare cenno alcuno di una diversa disciplina per il fatto di una determinata dichiarazione governativa.

Questo mi sembra sia senza dubbio il disposto del nostro ordinamento costituzionale vigente. Se il Governo potesse sempre alterare il procedimento dei lavori parlamentari con proprio atto, gravi conseguenze ne deriverebbero sul piano politico, ma, sul piano giuridico, conseguenze semplicemente impossibili. Nel caso di voto sul complesso di un disegno di legge, ad esempio, è noto che deve votarsi a scrutinio segreto, e certo non potrebbe imporre il voto nominale la questione di fiducia, che pure, politicamente, potrebbe il Governo enunciare anche in tal caso. Il procedimento del voto nominale, di fiducia o di sfiducia, con effetto costituzionale, è sol quello dell'art. 94 della

Costituzione, dell'art. 131 del Regolamento della Camera. Fuori di questo caso, si è in campo veramente politico; e per il retto funzionamento della Assemblea legislativa, per la garanzia delle minoranze, per la certezza del diritto, non possono applicarsi in fatto di Regolamento, se non le norme tassative dal Regolamento stesso esplicitamente stabilite, senza estensioni analogiche inconcepibili in tema di norme eccezionali e speciali » (13).

Argomentazione che è stata con maggiore analisi degli elementi particolari recentemente sviluppata da FLAVIO COLONNA, *La « fiducia » e il voto per appello nominale* (Democrazia e Diritto, VII, 1966, 430-436):

« Infatti quando il governo dichiara che pone la « questione di fiducia » vuol dire che egli dichiara che se le Camere voteranno in modo a lui sfavorevole egli ne trarrà delle conseguenze politiche (che possono anche non essere le dimissioni). Questa dichiarazione ha un preciso significato: il governo, considerata l'importanza della questione all'esame delle Camere, rifiuta di avvalersi delle garanzie a suo favore previste dall'art. 94 e rende determinante il voto delle Camere per la sua sopravvivenza. Egli non chiede la fiducia; ce l'ha già; il voto contrario delle Camere non può significare revoca della fiducia perché costituzionalmente (art. 94) non comporta obbligo di dimissioni. In conclusione il governo assume un *impegno che può essere considerato solo politico e non giuridico* a dimettersi. In sostanza il discorso che il governo fa alle Camere è del seguente tenore: io godo la vostra fiducia, il voto che voi state per dare, anche se a me sfavorevole, non mi obbliga a dimettermi, tuttavia, poiché io considero essenziale per poter continuare la mia attività, avere sulla questione al vostro esame, qualificante per il mio programma politico, un voto favorevole, vi avverto, che se vi sarà un voto contrario io mi dimetterò. Con ciò, il governo assume un impegno politico. In ipotesi, infatti, se, a seguito del voto contrario su una proposta sulla quale è stata posta la questione di fiducia, il governo non si dimettesse potrebbe continuare la sua attività fino a che non intervenisse una mozione di sfiducia votata ai sensi dell'art. 94. Solo in quel caso, infatti, vi è l'obbligo costituzionale di dimettersi.

Qualcuno potrebbe anche sostenere che avendo posto la questione di fiducia il governo assume l'obbligo anche giuridico-costituzionale di dimettersi in caso di votazione a lui sfavorevole. In questo caso è però comunque evidente, che esso rinuncia a usufruire delle garanzie previste dall'art. 94. Qualunque sia, perciò, il valore che si vuole attribuire all'impegno del governo a dimettersi, resta comunque chiaro che, ponendo la questione di fiducia, il governo mette in atto un meccanismo notevolmente diverso nella sua sostanza, anche se può divenire uguale nel risultato, da quello previsto dall'art. 94.

Se questo è vero ne deriva che a proposito della « questione di fiducia » non è possibile mettere in atto nessuna delle procedure previste per la votazione della mozione di sfiducia, e, per quello che ci interessa, ritenere doverosa la votazione per appello nominale. Questa è voluta per garantire il governo da improvvisi « assalti alla diligenza » e per responsabilizzare i parlamentari al momento in cui si assumono la responsabilità di far cadere il

governo nelle forme previste dalla Costituzione, ma non ha nessuna base costituzionale quando il governo a quelle forme di garanzia rinuncia con il rischio di una votazione diciamo così « allo scoperto ».

Né si può dire che il voto per appello nominale è sempre connesso alla concessione o alla revoca della fiducia, e pertanto deve essere usato anche quando viene posta la « questione di fiducia ». In questo caso, infatti, la conseguenza delle dimissioni viene tratta dal governo nell'ambito della sua valutazione autonoma e discrezionale e non è dovuta alla determinazione spontanea della Camera che non condivide più la politica governativa. In pratica il discorso che può fare la maggioranza è di questo tenore: « io continuo ad avere fiducia in te; non sono d'accordo su questo determinato provvedimento e non provo una mozione di sfiducia, per me puoi continuare a governare, se poi vuoi dimetterti, la responsabilità delle dimissioni è completamente tua. Io non ti nego la fiducia, e non ti obbligo a dimetterti (se ciò volessi presenterei e voterei una mozione di sfiducia). Se tu *politicamente* ritieni di non potere continuare a governare, queste sono considerazioni nel merito delle quali io non posso e non voglio entrare » (433-434).

In altre parole, la questione di fiducia così posta non è assimilabile all'istituto della fiducia previsto dalla Costituzione e ad essa non sono applicabili le condizioni fissate all'art. 94:

« Quale è allora la disciplina applicabile? Non vi è alcun dubbio che sia quella prevista dai Regolamenti delle Camere e, in mancanza, dalla prassi istituitasi, salva in quest'ultima ipotesi, una diversa statuizione delle singole assemblee. Infatti, come si torna a ripetere, nella Costituzione questo caso non è previsto. E poiché neanche i Regolamenti — sia quello della Camera, che quello del Senato — trattano la questione, sembrerebbe che si possa fare riferimento unicamente alla prassi, e per quanto riguarda la Camera, alle decisioni prese da quella Assemblea nella seduta del 6 marzo 1951.

Ma se ciò è vero per quanto riguarda la possibilità di porre la questione di fiducia, l'oggetto su cui può essere posta, le forme che può assumere, le modalità della discussione, non è altrettanto vero per quanto riguarda i modi di votazione. Questi infatti sono espressamente previsti nei Regolamenti della Camera (art. 92) e del Senato (art. 76); ad essi ci si deve attenere e i Presidenti delle Assemblee hanno l'obbligo di farli osservare. Ora come è noto i modi di votazione delle Camere sono i seguenti: per alzata e per seduta, per divisione, per appello nominale e per scrutinio segreto. Tra essi vi è una gerarchia di importanza, per cui nell'elenco sopra dato i successivi modi prevalgono sopra i precedenti (92, 2° e ultimo comma Reg. Cam.; art. 76, 2°, 3° comma Reg. Sen.). Al vertice vi è lo scrutinio segreto che prevale su tutti gli altri (art. 92 ultimo comma Reg. Cam. e 76 ultimo comma Reg. Sen.). Non vi è dubbio quindi che, secondo i Regolamenti della Camera e del Senato, quando vi sia una richiesta di votazione per scrutinio segreto regolarmente presentata, la votazione deve avvenire in quella procedura anche in presenza di una richiesta di votazione per appello nominale.

Di conseguenza nel caso che su un qualche argomento venga posta la questione di fiducia ed i parlamentari chiedano, nelle prescritte forme, la

votazione per scrutinio segreto, la votazione deve avere luogo con queste ultime modalità, anche se sia stato in precedenza chiesto (dal governo, o da altri parlamentari) la votazione per appello nominale. Si osserva inoltre, che, come per qualsiasi altra normale votazione, l'appello nominale sulla questione di fiducia deve essere *espressamente* richiesto. In caso contrario si procederà alla votazione per alzata e seduta » (435).

Concludendo, secondo il COLONNA, questo tipo di questione di fiducia « si risolve in uno strumento puramente politico, a disposizione del governo, per esercitare una pressione sulla *propria* maggioranza, al fine di impedirne la disgregazione, ma dalle possibilità della sua esistenza non può derivarne alcuna conseguenza costituzionale e, soprattutto, non può scaturirne un'alterazione del meccanismo dell'attività delle assemblee ed una compressione della libertà di decisione delle assemblee stesse » (436).

A questa interpretazione si può, tuttavia, opporre – come afferma FRANCESCO COSENTINO, *La Costituzione, il Parlamento e le consuetudini parlamentari* (La Politica parlamentare, IV, 1951, 51-54) – che, in sede di posizione della questione di fiducia, « l'obbligo della votazione palese discenderebbe sempre, anzitutto dallo spirito della Costituzione..., e in secondo luogo dalle consuetudini parlamentari ».

Infatti « queste sono chiare e precise. In regime di Statuto Albertino le dimissioni dei Gabinetti erano provocate dai voti politici delle Camere e spesso anche da voti tecnici ai quali il Presidente del Consiglio attribuiva valore politico; in sostanza il Governo poneva la questione di fiducia su un qualsiasi oggetto: la votazione avveniva per appello nominale – e in ciò i precedenti sono unanimemente concordi dal 1848 al 1922 – e, se questa aveva esito negativo, le dimissioni susseguivano immediatamente.

Quando il costituente volle codificare questa prassi, egli mirò soprattutto, in omaggio al principio fondamentale che lo aveva ispirato e a cui si attenne fin dalle prime discussioni in sede di sottocommissione, ad assicurare la massima stabilità governativa, pur nel pieno rispetto delle prerogative del Parlamento, escludendo, attraverso il tassativo requisito della mozione di sfiducia e le molteplici garanzie ad essa connesse, le sorprese dell'ora tarda e le così dette « bucce di limone » su cui i Governi erano soliti cadere nel periodo prefascista. In tali termini si espresse chiaramente il Presidente della Commissione, onorevole Ruini.

Ma soprattutto si volle codificare il principio che le votazioni politiche avvenissero per appello nominale, al fine di consentire al Capo dello Stato, nel caso che il Governo fosse rovesciato, di trarre dal voto le debite conseguenze in sede di consultazioni.

Si noti, inoltre, che in regime albertino, la consuetudine del voto palese si affermò nell'assoluto silenzio in proposito dello Statuto, il quale non prevedeva alcuna particolare norma per le votazioni sulle questioni di fiducia, ed in contrasto con la priorità stabilita anche allora dal regolamento per il voto

segreto; ora se ciò avvenne allora, « a fortiori » deve ritenersi ammissibile oggi che la Costituzione ha recepito l'antica prassi e l'ha codificata almeno in parte » (53-54).

Sul potere d'inchiesta delle Camere e sulle inchieste parlamentari vedi, per una rapida informazione, in primo luogo le voci di V. MICELI (*Enciclopedia giuridica italiana*. Milano, 1902, vol. VIII, parte I, 634-56); A. FERRACCIÙ (*Digesto Italiano*. Milano 1903, vol. XIII, parte I, 496-521); F. PERGOLESÌ (*Enciclopedia forense*. Milano 1959, IV, 332-336); F. PIERANDREI (*Novissimo Digesto Italiano*. Torino 1962, VIII, 516-522). Tra gli scritti pubblicati durante l'ordinamento statutario si ricordano G. ARCOLEO, *L'inchiesta nel governo parlamentare*. Napoli, 1881; G. JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge* (Archivio giuridico, 38, 1887, 238-269); T. MARTELLI, *Il diritto di inchiesta nelle Assemblee parlamentari* (Studi Senesi, 15, 1898, 301-340); A. FERRACCIÙ, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*. Torino, 1899; A. BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare*. Torino-Roma 1903, 160-205; A. FERRACCIÙ, *Sul potere di inchiesta personale nelle assemblee parlamentari* (Studi Senesi, 30, 1914, 92-99). Sulla regolamentazione del diritto di inchiesta ex art. 82 Cost. cfr. P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari* (Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania. Nuova serie, IV, 1949-50, 252-282); P. VIRGA, *Inchieste parlamentari ed inchieste governative* (Rassegna di diritto pubblico, 5, 1950, parte II, 907-918); S. FURLANI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*. Milano, 1954; AMEDEO GIANNINI, *Inchieste pubbliche e inchieste nel pubblico interesse* (Il Consiglio di Stato, V, 1954, parte II, 125-135); G. PALLOTTA, *Il controllo politico del Parlamento sul Governo*. Roma, 1954, 87-100; F. PERGOLESÌ, *In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse* (Il Diritto dell'economia, II, 1956, 455-475, ripubblicato con revisioni ed integrazioni negli *Studi in onore di Emilio Crosa*. Milano 1960, II, 1339-1363); L. RUBINACCI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta* (Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione. Milano, 1958, III, 107-129); A. TESAURO, *Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento* (Rassegna di diritto pubblico, XIII, 1958, 511-516); V. CRISAFULLI, G. DELITALA, C. ESPOSITO, MASSIMO SEVERO GIANNINI, C. MORTATI, G. VASSALLI, P. VIRGA, *Dibattito sulle inchieste parlamentari* (Giurisprudenza costituzionale, IV, 1959, 596-621); G. CUOMO, *Appunti sull'inchiesta politica delle Camere* (Rassegna di diritto pubblico, XIV, 1959, 13-69, ripubblicato in *Studi in onore di Emilio Crosa*. Milano, 1960, I, 659-712); G. FERRARA, *L'inchiesta parlamentare*. Parma, 1959; M. PACELLI, *L'inchiesta parlamentare*

come strumento di controllo politico (Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, XXI, 1965, 2893-2914); R. GARRUTO, *Le Commissioni parlamentari* (La Funzione Amministrativa, XIV, 1965, 800-819, sulle commissioni parlamentari di inchiesta). Sulla configurazione delle Commissioni parlamentari d'inchiesta quale atto complesso non legislativo del diritto parlamentare cfr. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi* (Comitato Nazionale per la Celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione. Milano 1959, II, 427-429).

Sulla natura e sui limiti dei poteri dell'autorità giudiziaria applicabili alla procedura di indagine delle commissioni parlamentari d'inchiesta cfr. R. ORIANI, *L'inchiesta parlamentare sull'« Anonima Bancchieri »* (Giurisprudenza costituzionale, V, 1960, 429-442). Sul dovere delle commissioni parlamentari di inchiesta di riferire all'autorità giudiziaria le notizie dei reati di cui fossero venute a conoscenza nell'espletamento delle loro indagini vedi G. SAMMARCO, *Se ai fini dell'art. 368 C.p. le Commissioni parlamentari d'inchiesta sono autorità aventi l'obbligo di riferire all'Autorità giudiziaria* (Giustizia penale, 71, 1966, parte II, 998-1004). Sulla dubbia legittimità costituzionale dell'approvazione di una proposta di inchiesta parlamentare da parte di commissioni in sede deliberante vedi V. LONGI, *Approvazione di proposte di legge e di inchiesta parlamentare da parte di commissioni in sede deliberante* (negli *Scritti vari in materia costituzionale cit.* Milano, 1953, 33-36).

Per cenni sul diritto parlamentare d'inchiesta in Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Olanda e negli Stati Uniti d'America vedi S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*. Milano, 1954, 77-131. Per una indagine più approfondita sulle commissioni parlamentari di inchiesta negli Stati Uniti, vedi G. B. GALLOWAY, *Tre Investigative function of Congress* (American Political Science Review, 21, 1927, 47-70); E. J. EBERLING, *Congressional investigations*. New York, 1928; M. E. DIMOCK, *Congressional Investigating Committees*. Baltimore, 1929; M. N. MCGREARY, *The development of Congressional Investigative power*. New York, 1940; A. BARTH, *Government by investigation*. New York, 1955; T. TAYLOR, *Grand Inquest. The story of Congressional Investigations*. New York, 1955; in Francia, BIAYS, *Les commissions d'enquête parlementaire* (Revue du droit public et de la science politique, 58, 1952, 443 segg.); per la Germania, K. HECK, *Das parlamentarische Untersuchungsrecht*. Stuttgart, 1925; W. STEFFANI, *Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse* (Politische Vierteljahresschrift, I, 1960-61, 153-

177); U. KESSLER, *Die Aktenvorlage und Beamtenaussage im parlamentarischen Untersuchungsverfahren* (Archiv des öffentlichen Rechts, 88, 1963, 313-331), il quale sostiene che le Commissioni parlamentari hanno il potere di richiedere da parte di pubblici ufficiali e pubblici impiegati, deposizioni anche su fatti tutelati dal segreto d'ufficio, in quanto l'interesse pubblico del controllo parlamentare (funzione ispettiva e non legislativa delle Commissioni parlamentari di inchiesta) esauriente ed effettivo risulta preminente di fronte all'interesse al segreto d'ufficio invocato dalla pubblica amministrazione nei riguardi degli interessi processuali penali dello Stato (KESSLER, 323).

*Finito di stampare nel
maggio 1969 negli
stabilimenti tipografici
Carlo Colombo - Roma*