

**9.**

**EFFICACIA DELLE NORME  
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI  
SULLA VALIDITA' DELLE LEGGI \***

\* Da *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 355-365, nota all'ordinanza del Tribunale di Bergamo 8-15 gennaio 1958.



1. In sede di applicazione della legge 28 marzo 1956 n. 168, recante provvidenze per la stampa, è stata sollevata, fra le altre eccezioni di incostituzionalità, una motivata con il rilievo che la legge stessa risulta approvata dalla Camera dei deputati per opera delle commissioni riunite I e X in sede deliberante, in contrasto con il disposto dell'art. 40 del regolamento di detto organo, che esclude la competenza deliberativa delle commissioni stesse per i progetti in materia tributaria, fra i quali si assume rientrasse quello in oggetto.

Mentre le S.U. della Cassazione, con le due ordinanze 24 gennaio-25 giugno 1957 sui ricorsi 317/55 e 1761/56, hanno ritenuto manifestamente infondata la questione così sollevata, viceversa il tribunale di Bergamo, con ordinanza 8-15 gennaio 1958 è andato in contrario avviso, ed ha disposto il rinvio alla Corte costituzionale.

Contro l'opinione del Supremo Collegio (la quale è basata sull'attribuzione di mera efficacia interna ai regolamenti delle camere, nella parte in cui, all'infuori di vincoli provenienti dalla costituzione, disciplinano il proprio funzionamento, efficacia che non potrebbe in nessun caso mutare per il fatto che l'art. 72 cost. fa ad essi richiamo) il Tribunale predetto ha ritenuto l'opinabilità della questione argomentando soprattutto dal carattere costituzionale in senso sostanziale che sarebbe da attribuire alle norme sul procedimento legislativo, anche se contenute nei regolamenti, per il rinvio che la costituzione fa a questi.

2. L'ampia motivazione addotta per giustificare le conclusioni riferite appare errata nelle premesse e negli svolgimenti. È anzitutto da contestare che vi siano materie suscettibili di assumere carattere costituzionale in base alla semplice considerazione del contenuto dei rapporti in esse rientranti, e poi che tale carattere possa loro venire

impresso in virtù del richiamo che la costituzione faccia alle norme rivolte a disciplinarle, quale che sia la fonte da cui queste derivano.

Anche se sotto un astratto punto di vista dottrinale può raffigurarsi un contenuto tipico dell'ordine costituzionale (variamente determinabile, perchè legato alla particolare concezione che si assuma della natura e funzione della costituzione), sotto l'aspetto positivo il contenuto stesso non altrimenti può essere identificato se non con riferimento alla volontà dell'apposito organo costituente o di revisione. Nel sistema di costituzione rigida quale vige da noi deve escludersi che esista una materia costituzionale diversa da quella che: *a*) o è direttamente disciplinata dallo stesso testo costituzionale, *b*) o dichiarata da questo attinente all'ordine costituzionale e da regolare con apposite leggi costituzionali future (artt. 116, 137), *c*) o infine costituzionalizzata successivamente all'emanazione del testo, in conseguenza di espressa decisione dell'organo di revisione e con le forme per questa prescritte (1).

Contrariamente a quanto si afferma nell'ordinanza non si può assegnare valore costituzionale ad una norma la quale rimanga sottratta al procedimento di cui all'art. 138. È pensabile che l'organo di revisione, all'atto di decidere la costituzionalizzazione di una determinata materia, prima affidata ad una fonte inferiore, lasci in piedi le vecchie norme, in luogo di emetterne altre proprie. Si realizzerebbe, se questo

---

(1) Nessun credito merita l'opinione che afferma l'esistenza di materia costituzionale non riconducibile alle categorie sopra ricordate, che si vorrebbe argomentare dall'art. 72, nella parte nella quale sottrae alla competenza delle commissioni il potere deliberante in ordine ad alcuni disegni di legge, fra i quali appunto quelli in materia costituzionale. Il DE SIMONE che la esprime (in *Materia e norma cost. nell'ordinam. giur. ital.*, Milano, 1953, p. 58) procede ad un elenco di « materie costituzionali non formali » che, pur sottratte alla disciplina dell'art. 138, incorrerebbero invece nel divieto dell'art. 72, il che egli giustifica per la potenzialità insita nelle medesime di un'incidenza diretta sulla costituzione, tale da condurre a modifiche tacite. È facile osservare che ogni legge può esercitare tale incidenza, e proprio allo scopo di reprimere dette modifiche è predisposta una giurisdizione di costituzionalità. Se è vero che tale fine non è sempre raggiunto, è vero altresì che ancora meno esso potrebbe trarre garanzia di soddisfazione dall'attribuzione che dell'approvazione di determinate leggi si faccia al *Plenum* anzichè alle commissioni.

accadesse, un'ipotesi di rinvio recettizio (possibile anche a norme dello stesso ordinamento), non già di semplice recezione, dato il mutamento di valore formale che le norme stesse verrebbero a subire, e che importa l'impossibilità di ogni loro successivo mutamento senza l'impiego dello speciale procedimento prescritto per la revisione (2).

L'attribuzione di carattere costituzionale a norme le quali siano nella loro formazione sottratte al procedimento di revisione si rende possibile solo ove sussista un'esplicita statuizione della costituzione, e nei confronti di un'istanza considerata da questa o sopra o pari ordinata rispetto a sè medesima. Un'ipotesi di tal genere si riscontra da noi per il rinvio che l'art. 10 fa ai principî del diritto internazionale generalmente riconosciuti, i quali vengono pertanto ad assumere la stessa funzione, di condizionamento e di limite per l'attività legislativa, propria delle disposizioni costituzionali.

Ciò risulta dalla formulazione dell'articolo predetto il quale prescrive la conformità dell'intero ordinamento ai principî stessi: sicchè, se dubbio sorge, riguarda l'estensione della preminenza voluta loro accordare, trattandosi di stabilire se questa assuma o no carattere super-costituzionale, così da potersi imporre sulle disposizioni, se non dello stesso testo costituzionale, almeno delle leggi di revisione che ad essi contrastassero. La decisione costituente consacrata nell'art. 10 è la conseguenza del carattere eminente attribuito all'ordine internazionale (all'infuori di ogni ipotesi di implicito accoglimento della tesi dottrinale del monismo giuridico), la quale si risolve in una parziale rinuncia di sovranità da parte dello Stato.

Risulta chiaro dall'anzidetto come dall'art. 10 non si possa ricavare alcun argomento analogico idoneo a determinare la qualifica da attribuire (sempre con riguardo alla loro utilizzazione al fine del

---

(2) Le ragioni esposte nel testo conducono ad escludere la possibilità di imprimere forza di costituzione formale ad una legge ordinaria in virtù di delegazione. Sembra che opinione contraria esprima l'ABBAMONTE (*Il proc. cost. ital.*, Napoli, 1957, p. 14), dato che attribuisce l'impossibilità della delega, nel caso da lui prospettato, solo alla circostanza della contemporaneità di pubblicazione delle due leggi, la costituzionale (che avrebbe potuto altrimenti apparire come delegante) e la ordinaria, delegata.

controllo di costituzionalità delle leggi) al richiamo che la costituzione fa ai regolamenti parlamentari, contrariamente a quanto in proposito pensa il Galeotti (3). Non si può argomentare, come quest'autore fa, dal carattere più o meno preciso o specifico del rinvio disposto dalla costituzione alle norme di altra fonte per trarne elementi sufficienti alla soluzione del problema in esame.

Neppure può consentirsi nell'affermazione che si legge nell'ordinanza, secondo cui il richiamo ai regolamenti operi una recezione delle loro norme nella costituzione. Significato accettabile tale termine (sia pure impropriamente adoperato) (4) potrebbe assumere solo quando fosse rivolto ad esprimere l'assunzione nell'ordinamento generale dello Stato di norme di ordinamenti speciali. Non l'avrebbe più se invece si volesse dedurne un mutamento dell'efficacia rispetto a quella inerente all'ordine gerarchico della fonte di appartenenza delle norme medesime. In realtà il richiamo al regolamento, o formulato in modo generico come nell'art. 64, o specificamente rivolto alla disciplina di determinati rapporti come nell'art. 72, non assume un senso diverso da quello che risulta dalla attribuzione che è fatta alla legge di dare concreta attuazione alle norme di scopo poste dalla costituzione (secondo dispone, per esempio, l'u.c. dell'art. 13), oppure di integrare precetti formulati da questa in modo incompleto (come nel caso del 1° comma dello stesso articolo). Si tratta in un caso e nell'altro o della determinazione di riserva di competenza normativa, o dell'imposizione dell'obbligo di provvedere, o di provvedere in un determinato modo: comunque dell'esercizio di attività che, pel fatto di essere direttamente esecutive della costituzione, non assurgono mai a dignità costituzionale.

---

(3) Cfr. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del proc. leg.*, Milano, 1957, p. 170, nota 61.

(4) Impropriamente, se di recezione si accolga il significato che sembra più proprio, cioè di assunzione nell'ordinamento recepite di disposizioni di contenuto identico a quello della norma recepita (appartenente ad un ordinamento diverso) che rispetto al primo assume funzione di fonte meramente materiale. V. in questo senso PICCARDI, *La pluralità degli ord. giuridici ed il concetto di rinvio*, in *Scritti Romano*, I, p. 278.

3. Si oppone che, pur ammettendo l'esattezza delle osservazioni che precedono, la questione non è troncata poichè un vizio di incostituzionalità può derivare anche dall'inosservanza di norme non aventi la forza propria di quelle costituzionali. E si aggiunge che, se ciò si verifica nel caso di violazione da parte delle leggi regionali nella materia di competenza concorrente dei principî posti dalle leggi ordinarie emesse dallo Stato, analoga conseguenza deve farsi derivare allorchè non si seguano nella formazione di una legge le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

Non sembra però che sussista effettivamente nei due casi la identità della *ratio* che potrebbe giustificare un uguale trattamento. Infatti l'art. 117 cost. opera direttamente una ripartizione di competenza normativa per la disciplina delle stesse materie fra due fonti distinte, ed è pertanto ovvio come ogni esorbitanza dell'una dalla sfera ad essa rigidamente assegnata debba importare necessariamente una diretta violazione dell'articolo stesso. Il sindacato dell'organo di controllo della costituzionalità delle leggi è rivolto a garantire la linea di confine tracciata dalla costituzione fra le attività normative di due enti costituzionali, e cioè quel rapporto di separazione e di coordinazione fra questi ultimi che forma uno dei contrassegni fondamentali del tipo di Stato.

Non dissimili considerazioni dovrebbero farsi in confronto di un altro argomento (che non è stato invocato, ma che si sarebbe potuto invocare perchè riferentesi ad un'ipotesi d'indole non troppo difforme da quella or ora vista) ricavabile dall'ammissione che è stata fatta della sindacabilità *ex art. 134* dei decreti legislativi eccedenti i limiti loro assegnati dalla legge delegante. Anche qui infatti, a voler accedere all'orientamento in questo senso fatto valere dalla Corte costituzionale, il fondamento del sindacato deve desumersi dall'esigenza di garantire il rispetto dell'ordine dei poteri fra legislativo ed esecutivo: sicchè ogni eccesso da parte di quest'ultimo rispetto alle condizioni imposte dal delegante, anche se in aggiunta a quelle stabilite dall'articolo 76, si risolve in una violazione dell'ordine stesso, nell'invasione di un potere nel campo che la costituzione riserva all'altro.

Invece nella fattispecie considerata, commissioni ed assemblea non rivestono la figura di distinti soggetti costituzionali, essendo le prime solo articolazioni interne della seconda, e la costituzione nè stabilisce sfere distinte di competenza, nè regola i loro rapporti, ma si limita a consentire il conferimento alle commissioni di potestà deliberante in ogni materia diversa da quelle tassativamente elencate nell'ultimo comma dell'art. 72, che rimangono loro sottratte. Pertanto le norme regolamentari dettate al riguardo non possono assurgere a criterio di valutazione della costituzionalità delle leggi formate in commissione appunto perchè la loro eventuale violazione non tocca l'ordine dei poteri costituzionali, come accade nei casi prima visti.

Si tratta della distribuzione di una competenza, affidata unitariamente ad un unico organo, il Parlamento, e distribuita da questo nel suo interno secondo criteri assolutamente discrezionali (5).

La decisione è in ogni caso imputata all'assemblea e l'intervento delle commissioni non risulta all'esterno e tanto meno nella formula di promulgazione, a differenza di quanto avveniva per effetto dell'articolo 2 della legge 5 maggio 1939 n. 660, che rifletteva la situazione determinatasi in seguito all'attribuzione alle commissioni delle Camere di una competenza legislativa esclusiva, qual era stata effettuata con l'art. 16 legge 19 gennaio 1939 n. 129.

Deve concludersi che l'art. 72, mentre non ha incorporato a sè il contenuto dei regolamenti costituzionalizzandolo, non ha neppure, nel consentire un'eventuale competenza deliberante delle commissioni, attribuito a queste un'autonomia costituzionale di fronte all'organo ordinario di formazione delle leggi, sicchè ogni deroga alla disciplina

---

(5) Chi scrive ritiene che il deferimento del potere deliberante dal *Plenum* alle commissioni rivesta la figura della delega, non presupponendo però con ciò che sia da attribuire a queste ultime il carattere di distinti soggetti della funzione legislativa, bensì nel supposto che la figura della delegazione si renda applicabile anche in confronto dell'organo interno di uno stesso ente. Le critiche mosse a questa configurazione dal BALLADORE PALLIERI (*Dir. cost.*, 1957, p. 221) non tengono conto dell'esatto senso in cui si è fatto ricorso all'istituto della delega, non diverso da quello cui si fa riferimento nel caso per es. di delega del ministro ad un direttore generale.

regolamentare della materia deve ritenersi non influente sulla validità del procedimento legislativo.

4. Si potrebbe tuttavia osservare come, anche escludendo il rilievo costituzionale alla distinzione della competenza legislativa dell'assemblea e delle commissioni, non sarebbe ancora eliminata la deducibilità di un'eccezione di incostituzionalità, e ciò perchè l'art. 72 pone un principio di inderogabilità del regolamento, e perciò, dovendosi interpretare come se statuisse il divieto di adire le commissioni fuori dei casi consentiti dal regolamento, ne segue che ogni infrazione di quest'ultimo si risolve in una violazione del principio costituzionale.

Non è contestabile che l'imposizione dell'obbligo che condiziona l'esercizio di potere discrezionale alla predisposizione di norme dirette a disciplinarlo ha la funzione di renderne ordinato l'esercizio e perciò di vietare comportamenti che se ne discostino.

Tale esigenza di carattere generale non è però sufficiente ad accomunare in una stessa disciplina ogni specie di discrezionalità, occorrendo invece aver riguardo alla posizione dell'organo che ne ha l'esercizio, desumendola dal complesso del sistema nel quale è inserito, alla *ratio* in base alla quale l'esercizio stesso è conferito, poichè solo da tali elementi riesce possibile determinare la specie ed il grado del vincolo derivante dalla predisposizione regolamentare. Così è dall'ordine di considerazioni prospettato che si desume il vincolo imposto alla potestà regolamentare dell'esecutivo di esplicarsi mediante l'emana-zione di norme sempre generali ed astratte, nonchè l'efficacia assolutamente vincolante di queste sui comportamenti concreti da esso assunti; e ciò anche all'infuori di apposita prescrizione da parte delle leggi che ne consentono l'esercizio.

Per potere ritenere che ai regolamenti parlamentari compete una sfera di azione assimilabile a quella ora considerata bisognerebbe presupporre una parità di posizione giuridica fra le due specie di organi, che è invece del tutto inesistente. Mentre al potere esecutivo fa difetto ogni pretesa all'emana-zione di propri regolamenti, possibile solo die-

tro apposito consenso del legislatore, viceversa le Camere godono dell'esclusività della potestà regolamentare per ogni settore della loro attività non occupata da norme costituzionali.

L'attribuzione di tale sfera normativa propria, suscettibile di dar vita a situazioni giuridiche soggettive e di disciplinare comportamenti e rapporti giuridicamente rilevanti per l'ordinamento generale dello Stato (di cui gli esempi più notevoli sono dati dalla verifica delle elezioni, o dalla disciplina del rapporto di impiego con il personale dipendente) e la conseguente esclusione di ogni intervento della legge nella sfera medesima, anche per quella parte che, senza la riserva del regolamento, sarebbe appartenuta al potere legislativo, pongono la discrezionalità delle camere su un piano che può ritenersi equivalente a quello in cui si muove quest'ultimo (6).

La riserva di cui si parla, già consacrata nell'art. 61 dello statuto, è stata meglio accentuata dall'art. 64 della nuova costituzione che richiede per l'approvazione del regolamento il concorso di una maggioranza qualificata.

L'aggravamento introdotto, se da una parte corrisponde alla finalità di potenziare le garanzie interne, aggiungendo un nuovo congegno al sistema dei freni e controlli rivolti alla protezione degli interessi che sono oggetto del regolamento (e quindi potrebbe essere invocato a ribadire l'opinione che, ritenendo sufficiente la struttura interna ad assicurare, con l'ordinato svolgimento dell'attività affidata alle camere, la salvaguardia degli interessi predetti, respinge ogni sindacato da parte di organi estranei, che ne comprometterebbe l'indipendenza), dall'altra contribuisce a mettere meglio in rilievo la volontà del costituente di conferire alle camere stesse un ampio potere discrezionale nell'adeguare i comportamenti concreti alle astratte prescrizioni che li disciplinano (7).

(6) *Contra*, nel senso della subordinazione del regolamento parlamentare alla legge, ROMANO, *Sulla natura dei reg. parl.*, in *Scritti minori*, I, p. 250; BON, *Sui regolamenti parl.*, Padova, 1955, p. 130.

(7) Nel senso della necessaria correlazione da porre fra la *ratio* della riserva del regolamento parlamentare e l'attribuzione di carattere elastico alle norme, anche se costituzionali, relative al funzionamento interno delle camere v. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità ecc.*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1330.

È ben noto come anche nei confronti delle disposizioni costituzionali regolative del funzionamento interno dei due rami del Parlamento, si conviene, pur da coloro che inclinano ad attribuire ad esse, in via di massima, valore vincolante, sulla necessità di escludere per alcune di esse tale valore, assegnandone uno meramente direttivo, oppure dispositivo. In quest'ultimo senso sono, per esempio, interpretate le norme relative al *quorum* ed alla maggioranza necessaria per la validità delle deliberazioni, o quelle che riguardano il diritto di iniziativa (8).

Nei riguardi poi delle norme regolamentari minori difficoltà dovrebbero incontrarsi nel considerarle dotate di un grado di elasticità tale da consentire adattamenti rispetto a situazioni concrete, quando una loro rigida applicazione risultasse contrastante con gli stessi fini che ebbero ad ispirarle. Quelle medesime ragioni di opportunità che ne promossero la formulazione possono essere fatte valere in singoli casi per indurre ad una disapplicazione, o una loro non compiuta applicazione, e cioè all'infuori di ogni mutamento del testo che consacra il principio cui si deroga.

La prassi parlamentare di tutti i paesi offre messe abbondante di esempi in tal senso, onde uno scrittore francese potè dire non esservi testo normativo che soffra tante violazioni quanto i regolamenti parlamentari (9): violazioni forse più frequenti in quegli ordinamenti che

---

(8) In questo senso v. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, p. 370.

(9) Cfr. BARTHÉLEMY, *cit.* da ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, 1928, II, p. 405. V. anche BALLADORE-PALLIERI, *Diritto cost.*, 1957, p. 138 e GALEOTTI, *Contributo*, *cit.*, p. 170 nota. L'opinione contraria, nel senso dell'assoluta inderogabilità, salvo l'espresso mutamento del testo, è enunciata dal BON, *Sui regolamenti par.*, *cit.*, p. 134. Ammettere la derogabilità dei regolamenti non importa necessariamente accoglimento della tesi (legata principalmente al nome dello HATSCHEK) che esclude il loro carattere di fonte indipendente ed attribuisce il vincolo rispetto a singole loro disposizioni all'uso. Si può osservare, da una parte, che la norma regolamentare non cessa di valere quale fonte autonoma per il fatto che le si attribuisca efficacia direttiva, e che ad essa si deroghi, con determinate garanzie, in casi particolari, e dall'altra, che lo stesso uso potrebbe anch'esso tollerare deroghe, sia pure attraverso un consenso più ampio, essendo anch'esso condizionato al conseguimento di determinati fini, che potrebbero in singoli casi risultare compromessi dalla sua rigida osservanza.

non ne prevedono espressamente la possibilità dettando regole per la loro ammissibilità, come invece è fatto dal Regolamento del *Bundestag* della Germania occidentale [che, modificando la norma dell'articolo 114 di quello del *Reichstag* del 1922, il quale prescriveva l'unanimità dei consensi per potere validamente operare delle deroghe, stabilisce che ciò possa verificarsi con la maggioranza dei due terzi dei presenti (§ 127)], ed altresì da quello della camera dei rappresentanti nord-americana, che anch'esso, nella Regola XXVII, richiede quest'ultima maggioranza.

5. Le considerazioni di carattere generale finora svolte sulla flessibilità da ritenere propria delle norme dei regolamenti risultano maggiormente probanti allorchè si riferiscano a quella parte delle medesime che nel nostro ordinamento disciplina la distribuzione dell'attività legislativa fra l'assemblea e le commissioni: che è poi la parte che più direttamente interessa per la questione in esame.

La costituzione, nel lasciare alla libera scelta delle camere i criteri relativi alla detta distribuzione, ha consentito che un numero anche assai esiguo di membri dell'assemblea o della commissione richieda in ogni momento, prima dell'approvazione finale, e senza dovere in alcun modo rendere conto dei motivi, la rimessione in aula del progetto assegnato alle commissioni. Ha cioè attuato una delle più efficaci garanzie fra quelle preordinate a favore delle minoranze, soddisfacendo così in modo specifico ed assolutamente vincolante quella stessa esigenza di tutela di queste ultime, cui sono essenzialmente rivolte le predisposizioni regolamentari. Non c'è materia per la quale più di questa si possa sicuramente affermare l'indole meramente orientativa delle norme interne. Infatti più spiccato che per ogni altra specie di rapporti appare il fine di mera e contingente opportunità al quale ha riguardo la ripartizione interna delle competenze: la cui valutazione rimane affidata da una parte al presidente, che la effettua con il tacito consenso dell'assemblea, dall'altra ai soggetti che hanno il diritto di ottenere la rimessione in aula. Poichè in tali valutazioni trovano soddisfazione gli interessi voluti

tutelare con le norme dei regolamenti, non sarebbe giustificato assegnare ad esse una funzione diversa da quella cui sono rivolte, nè si potrebbe far valere la loro osservanza quale condizione di validità delle leggi (10).

6. Ove si pensasse che tutte le considerazioni finora svolte non siano sufficienti a far ritenere sottratta alla conoscenza del giudice della costituzionalità delle leggi la questione della rilevanza delle norme delimitative della competenza deliberante delle commissioni, una ve ne è cui, almeno per il caso in esame, non potrebbe disconoscersi efficacia decisiva, nel senso, se non di escludere il sindacato del giudice, in quello di conferire carattere di piena validità al procedimento seguito per l'approvazione della legge della quale si tratta. Essa è desunta dalla constatazione dell'esistenza di una vera prassi interpretativa che ha condotto ad attribuire significato restrittivo alla formula « materia tributaria », adoperata dall'art. 40 per designare la sfera di attività legislativa sottratta alle commissioni.

Dagli stessi resoconti stenografici delle commissioni I e X, che ebbero ad approvare la legge in esame, appare che la questione dell'applicabilità ad essa del divieto sancito in detto articolo venne discussa. Ma coloro stessi che ebbero a sollevarla, ed in principal modo il relatore On. Bozzi, pur ritenendo applicabile il divieto, non tacquero i dubbi che si sarebbero potuti sollevare. Il primo di essi si riferiva ad una questione di carattere generale, quella cioè della natura della prestazione patrimoniale stabilita dal progetto, rianodandosi alle incertezze dottrinali circa l'assimilabilità dei contributi ai tributi veri e propri. Il secondo, che qui interessa, si faceva derivare dalla formulazione dell'articolo 40, che, inserendo l'inciso « progetti in materia tributaria » subito dopo l'altro « disegni in materia di bilanci e consuntivi », fa sorgere incertezza circa l'intenzione di collegare fra loro le due parti, così da restringere i casi di esclusione

---

(10) Cfr. nello stesso senso BARTHOLINI (*op. cit.*, p. 372), secondo cui la sola condizione da richiedere è che la commissione legislativa la quale delibera in casi non previsti dal regolamento abbia funzionato nell'ambito fissato dall'organo del quale essa è espressione.

della competenza delle commissioni ai quei soli progetti contenenti disposizioni suscettibili di incidere sul bilancio dello Stato (11).

L'interpretazione più favorevole a questa seconda alternativa venne fatta valere dal proponente On. Agrimi, il quale ebbe a citare dei precedenti in tal senso, mentre altri precedenti analoghi erano richiamati dal sottosegretario On. Battista (12).

Una volta prospettata la questione, si fu concordi nell'affermare la sovranità della Camera nel pronunciarsi sull'interpretazione delle sue norme regolamentari, mentre, se incertezza ebbe a verificarsi, essa riguardò l'organo cui attribuire la titolarità di tale potere interpretativo. Secondo alcuni la questione doveva ritenersi preclusa alla commissione avendo già formato oggetto di una decisione definitiva presa dal presidente dell'assemblea, all'atto del rinvio del progetto alla commissione in sede deliberante. Secondo altri la risoluzione sarebbe spettata alla commissione finanze e tesoro, che nella specie aveva espresso il suo parere senza formulare riserve in ordine alla competenza. Secondo altri ancora, di questa si doveva ritenere giudice esclusivo la stessa commissione. Prevalse quest'ultima opinione, e messa ai voti la pregiudiziale contraria all'esame da parte della commissione, se ne constatò il rigetto, dopo di che si giunse alla approvazione del progetto, senza alcuna altra opposizione.

Non sembra contestabile che sotto un aspetto obbiettivo la soluzione adottata sia la più aderente alle esigenze di un'interpretazione sistematica. Apparirebbe altrimenti, ove alla norma in esame si attribuisse lo scopo di conferire ai cittadini una più ampia tutela di fronte all'attività impositiva della legge, del tutto inspiegabile la differenziazione di trattamento non solo nei riguardi delle prestazioni patrimoniali rispetto a quelle personali, che l'art. 23 cost. mette sullo stesso piano dal punto di vista della riserva di legge, ma altresì fra le prime e tutte le altre limitazioni alla libertà della persona, subordinate anch'esse ad una analoga, ed anzi più ampia riserva.

---

(11) Cfr. *Resoconto seduta Commiss. riun.* 4 agosto 1954, p. 3.

(12) *Resoconto cit.*, p. 5.

Ma quello che più importa rilevare è che la interpretazione restrittiva accolta nel caso in esame si riannoda ad una serie di applicazioni, in senso analogamente restrittivo, dell'art. 40: applicazioni così ripetute e costanti da potersi considerare costitutive, come si è detto, di una vera prassi interpretativa. Prassi che evidentemente è stata agevolata dalla convinzione diffusa circa l'inopportunità dell'aggiunta posta ai divieti di cui all'art. 72 e della necessità di temperarne l'applicazione, se non pure di giungere alla sua soppressione (13). Tali temperamenti vennero esplicandosi in tre direzioni, e cioè escludendo dall'applicazione di detto articolo i progetti per i quali la materia tributaria non costituisse il contenuto principale ma solo una componente accessoria; quelli che disponevano non già carichi tributari bensì esclusivamente agevolazioni fiscali; e quelli infine relativi ad imposizioni di contributi non riguardanti il bilancio statale bensì bilanci di enti diversi dallo Stato, o gestioni fuori bilancio (14).

---

(13) In senso depressivo era la proposta, presentata nella seduta del 28 gennaio 1955, dal presidente della commissione finanze e tesoro.

(14) Sono qui di seguito ricordate alcune fra le varie leggi rientranti nelle due ultime categorie, deliberate in sede di commissione. L. 27 dicembre 1953 n. 967 (di imposizione di contributi obbligatori a carico dei datori di lavoro di aziende industriali - approvata dalla comm. lavoro); l. 10 dicembre 1953 n. 933 (esenzioni fiscali e tributarie in favore dell'Opera nazionale di assistenza per gli orfani dei militari dell'Arma dei carabinieri); l. 13 luglio 1954 n. 551 (pagamento delle imposte di successione relative ai terreni soggetti ad espropri a norma delle leggi 12 maggio 1950 n. 230 e 21 ottobre 1950 n. 841 e successive modificazioni e integrazioni); l. 23 marzo 1954 n. 97 (provvedimenti in materia di tasse sulle concessioni governative); l. 26 giugno 1954 n. 457 (riscossione della imposta di consumo sulle bevande vinose); l. 25 maggio 1954 n. 306 (istituzione di aliquote speciali dell'imposta di assicurazione per i contratti a garanzia della solvibilità dei debitori, delle cauzioni e delle dichiarazioni di fedeltà); l. 15 maggio 1954 n. 313 (esenzioni tributarie in favore dell'Ente nazionale di assistenza per gli orfani ed i figli dei militari della Guardia di finanza); l. 15 maggio 1954 n. 228 (esenzione a favore delle Regioni, province, comuni ed Enti di beneficenza, dai diritti e compensi di cui alla legge 17 luglio 1951 n. 575 e successive disposizioni legislative di proroga); l. n. 112 del 1954 (di proroga dei benefici tributari in materia edilizia — approvata dalla comm. lavori pubblici); l. n. 1136 del 1954 (di imposizione di contributi obbligatori per assistenza malattie a coltivatori diretti — approv. dalla comm. lavoro); l. 1 luglio 1955 n. 552 (di imposizione di contributi obbligatori relativi ad assicurazione di dipendenti da istituzioni pubbliche sanitarie - approv. dalla comm. la-

La legge in esame rientra appunto nelle categorie ora viste perchè non impone nuovi oneri ai cittadini ma disciplina, in certi casi attenuandola, la misura dei contributi già previsti dalla legge 13

---

voro); l. 26 novembre 1955 n. 1162 (di esenzione da imposte di fabbricazione - approv. dalla comm. industria); l. 12 giugno 1955 n. 481 (nuova disciplina in materia di imposta generale sull'entrata per il commercio dell'oro, delle monete d'oro e d'argento); l. 31 marzo 1956 n. 293 (di imposizione di contributi obbligatori per la previdenza a favore del personale di aziende elettriche private - approv. dalla comm. lavoro); l. 8 giugno 1956 n. 706 (imposizione di contributi obbligatori per la previdenza di apprendisti capi famiglia - approv. dalla comm. lavoro); l. n. 1416 del 1956 (di esenzioni fiscali per l'edilizia - approv. dalla comm. lavori pubblici); l. 27 dicembre 1956 n. 1504 (aumento contributi obbligatori di assicurazione lavoratori tubercolotici - approv. dalla comm. lavoro); l. n. 1533 del 1956 (di imposizione di contributi a carico dello Stato per assistenza agli artigiani - approvata dalla comm. lavoro); l. 31 marzo 1956 n. 267 (norma interpretativa dell'articolo 8, lettera e), del regio decreto 9 gennaio 1940 n. 2, convertito nella legge 19 giugno 1940 n. 762, riguardante la corresponsione dell'imposta generale sull'entrata per le vendite delle derrate e dei prodotti agricoli da parte dei produttori); l. 23 maggio 1956 n. 499 (esonero daziario per determinate merci originarie e provenienti dalla Libia); l. 25 febbraio 1956 n. 145 (equiparazione, nei riguardi dell'imposta di bollo, alle delegazioni non negoziabili, delle delegazioni di pagamento rilasciate dai comuni, province ed altri enti); l. 31 marzo 1956 n. 286 (modificazione al regime fiscale degli alcoli metilico, propilico ed isopropilico); l. 25 giugno 1956 n. 1014 (agevolazioni fiscali a favore delle piccole imprese agricole, gravemente danneggiate da avversità atmosferiche, verificatesi nell'annata agraria 1954-55); l. 8 luglio 1956 n. 697 (estensione di agevolazioni fiscali ai finanziamenti effettuati dalla Regione sarda nel settore dell'artigianato); l. 18 luglio 1956 n. 736 (proroga delle agevolazioni in favore dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi); l. 25 luglio 1956 n. 924 (esenzione dall'imposta di fabbricazione per un contingente annuo, limitatamente al triennio 1956-1957 e 1958, di quintali 8000 di zucchero da impiegare nella preparazione di uno speciale alimento per le api); l. 23 ottobre 1956 n. 1249 (esenzione dall'imposta di bollo per le domande, gli atti, i contratti ed i documenti necessari per il trasporto di salme di militari e civili deceduti in conseguenza della guerra); l. 27 novembre 1956 n. 1406 (esonero daziario per determinate merci originarie e provenienti dalla Libia per il periodo dal 1° gennaio 1956 al 31 dicembre 1958); l. 15 marzo 1956 n. 165 (modifiche al decreto presidenziale 25 giugno 1953 n. 492, concernente nuove norme sulla imposta di bollo); l. 3 febbraio 1957 n. 17 (proroga dell'esenzione dal pagamento della imposta di bollo sugli atti relativi a cessione di quote del quinto dello stipendio o del salario da parte dei dipendenti dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni); l. 12 luglio 1957 n. 757 (imposta generale sull'entrata *una tantum* sui prodotti tessili); l. 30 luglio 1957 n. 656 (agevolazioni ed esenzioni fiscali in favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti); l. 26 febbraio 1957 n. 103 (agevolazioni tributarie per

giugno 1940 n. 868 a carico degli importatori di cellulosa e delle cartiere, ed a favore dei medesimi dispone rimborsi delle somme pagate per gli ammontari eccedenti le nuove aliquote. Sicchè nessuna eccezione di incostituzionalità potrebbe esserle rivolta sotto la specie della violazione dell'art. 40, dato che l'interpretazione limitativa della sua portata si era consolidata, così da divenire consuetudinaria.

Non è il caso di richiamare le opinioni formulate dalla dottrina intorno alla consuetudine nel campo dei rapporti di diritto costituzionale ed alla possibilità di assegnare ad essa un ambito di efficacia maggiore di quello che le si suole riconoscere in altri settori del diritto. Ciò perchè nel caso presente non si verte in ipotesi di elaborazione interpretativa che conduca a modificare il significato letterale della proposizione normativa, o di inserirvi un contenuto in essa non compreso, per le quali potrebbero sorgere dubbi circa la prevalenza dell'uso sulla legge alla quale esso contrasta, verificandosi invece l'altra ben diversa di una ricostruzione, nell'ambito della formula del regolamento, del significato meglio corrispondente alla presumibile intenzione del *conditor legis* e meglio idonea a realizzare il fine della più congrua distribuzione del lavoro legislativo nel seno dell'organo complesso costituito da ogni Camera.

Se perfino nel campo dell'attività della pubblica amministrazione opinioni autorevoli hanno potuto rivendicare alla prassi interpretativa, anche non contenziosa, che in essa si formi, valore di interpretazione giurisprudenziale (15), come potrebbe disconoscersi l'effica-

---

la costruzione della ferrovia metropolitana nelle città di Milano e di Genova); l. 6 maggio 1957 n. 337 (proroga dell'efficacia delle disposizioni della legge 20 novembre 1951 n. 1297, sull'esenzione dalla tassa di bollo per gli atti relativi all'ammasso volontario dei prodotti agricoli); l. 26 novembre 1957 n. 1153 (varianti alle vigenti norme sull'imposta generale sull'entrata); l. n. 90 del 1957 (di agevolazioni tributarie - approvata dalla comm. lavoro); l. n. 1218 del 1957 (di proroga agevolazioni fiscali - approv. dalla comm. finanze); l. n. 250 del 1958 (di imposizione di contributi obbligatori per previdenza a favore pescatori - approv. dalla comm. lavoro).

(15) Cfr. in questo senso CAMMEO, *Corso di diritto amm.*, 1914, I, p. 479, e dello stesso *Interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, 477. V. anche CARISTIA, *Sul valore ed efficacia della consuet.*, in *Scritti giur.*, p. 194.

cia vincolante a quei processi interpretativi *secundum legem* che si producono nello svolgimento delle funzioni di organi sovrani come sono le assemblee parlamentari rivolte all'applicazione delle norme che esse stesse si sono liberamente date, e che per giunta non riguardano rapporti con terzi?

Si deve pertanto concludere che la questione sollevata con l'ordinanza del Tribunale di Bergamo, sotto qualunque aspetto si riguardi, non può considerarsi fondata.