i lavori delle due Camere, in particolare di Commissioni dotate degli stessi poteri e tese al medesimo fine conoscitivo.

C. P.

Deliberazioni normative parziali

(in tema di votazione di emendamenti)

A partire dal dicembre 1991 si è instaurata, in sede di votazione di emendamenti, una prassi innovativa riguardante, più ancora che l'ordine di votazione, la progressiva formazione della volontà normativa.

In occasione della seduta pomeridiana del 5 dicembre 1991, infatti, in presenza di un elevatissimo numero di emendamenti aventi in comune lo scopo di introdurre eccezioni alle limitazioni previste da una norma del testo in esame (disegno di legge n. 6103, « Disposizioni in materia di finanza pubblica »), la Presidenza ritenne di doversi avvalere dei poteri, conferiti ad essa dal comma 8 dell'articolo 85 del regolamento, di modificare l'ordine delle votazioni.

Conseguentemente, applicando il metodo della votazione per parti separate, la Presidenza pose preliminarmente in votazione la parte comune a ciascuno dei tre gruppi nei quali erano stati suddivisi, secondo criteri di omogeneità, i ricordati emendamenti. La reiezione di ciascuna delle parti comuni determinò la reiezione di tutti gli emendamenti che tali parti contenevano. Se viceversa l'Assemblea avesse approvato la parte comune, si sarebbe effettuata la votazione delle parti residue dei singoli emendamenti.

Pur se non sono mancati rilievi critici (si vedano in particolare i richiami al regolamento, con le conseguenti risposte del Presidente, nella seduta pomeridiana

del 5 dicembre 1991 e nelle sedute del 23, del 25 e del 31 marzo 1993, nonché nella seduta del 14 settembre 1993), questa nuova fattispecie ha in seguito conosciuto numerose ulteriori applicazioni, assumendo un significativo rilievo nell'ambito della fase di esame e votazione di emendamenti e una più precisa caratterizzazione sotto il profilo procedurale. Data la sua recente origine, l'istituto non è stato oggetto di riflessioni teoriche e si è ancora nella fase di ricognizione della nuova prassi.

Appare evidente che, anche sotto il profilo terminologico, essa non può essere ricondotta né alla fattispecie delle votazioni su principi — prevista in relazione all'esame delle proposte di modifica del regolamento — né a quella delle votazioni in linea di principio — prassi affermata nelle Commissioni a fini di economia procedurale nell'esame degli emendamenti per i quali sia necessario il parere obbligatorio di un'altra Commissione. Tale prassi, d'altra parte, non ricade nella previsione del primo periodo del comma 8 dell'articolo 85 del regolamento, non riguardando una pluralità di emendamenti tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate. In risposta a richiami al regolamento la Presidenza ha precisato esplicitamente che « i precedenti... riguardano l'applicazione dell'ultima parte del comma 8 dell'articolo 85 del regolamento (cfr. Res. Somm. 25 marzo 1993, pag. 10; si veda anche Res. Somm. 14 settembre 1993, pag. 17).

Alle fattispecie procedurali testé richiamate la prassi recentemente introdotta può per altro essere accomunata per la analoga finalità antiostruzionistica. Tale finalità non è comunque esclusiva,

atteso che dall'esame dei precedenti la decisione, discrezionale, del Presidente, di modificare l'ordine delle votazioni risponde ad una più generale esigenza di economia e di chiarezza delle votazioni stesse. In tal senso, anche in risposta a specifici rilievi regolamentari, il Presidente di turno ha sempre motivato la decisione assunta (si vedano, fra le altre, le sedute del 23, 25 e 31 marzo 1993 e del 14 settembre 1993). Questa finalità non meramente antiostruzionistica emerge con una certa evidenza qualora si osservi che in alcune circostanze è stata posta preliminarmente in votazione una parte comune a un numero abbastanza limitato di emendamenti.

Dai casi fin qui verificatisi emerge infatti che la fattispecie, per cui potrebbe adottarsi la denominazione di deliberazione normativa parziale, si è concretizzata secondo due principali configurazioni applicative. In alcuni casi — e sono i più numerosi — la parte comune preliminarmente posta in votazione dalla Presidenza rappresenta una espressione normativa in sé non definita (consistendo ad esempio in espressioni, aggiuntive o sostitutive rispetto al testo in esame, quali: « con l'esclusione di », « alla importazione di », « tenuto conto delle norme di cui all'articolo ... del codice civile » o « l'incarico di direttore generale è incompatibile »). Diverse saranno dunque le conseguenze dell'esito, positivo o negativo, del voto. In caso di reiezione della parte comune — come è avvenuto in tutti i precedenti sin qui registrati — si intendono infatti respinti tutti gli emendamenti che la contengono. Qualora la parte comune fosse approvata si dovrebbe passare alla votazione delle parti residue degli emendamenti, per una definitiva ricognizione della volontà emendativa espressa dal-

l'Assemblea (cfr. Res. Somm. 23 marzo 1993, pag. 8). Soltanto l'approvazione di una delle parti residue — con eventuale conseguente preclusione delle restanti — consentirebbe infatti una compiuta manifestazione di volontà sul piano normativo, restando altrimenti la prima deliberazione priva di effetti. Si è dunque in presenza di quella che potrebbe definirsi una deliberazione normativa parziale ad integrazione necessaria.

In altre circostanze è stata posta preliminarmente in votazione come parte comune a più emendamenti — ed ugualmente respinta dall'Assemblea — una espressione normativa in sé compiuta. Anche in questo caso diversi saranno gli effetti dell'esito del voto. Ma mentre, come nell'ipotesi precedentemente esposta, con la reiezione della parte comune si intendono respinti tutti gli emendamenti che la contengono, altre sarebbero le conseguenze qualora tale parte comune fosse approvata.

In questo caso, infatti, si sarebbe in presenza non solo di una votazione interlocutoria di tipo procedurale ma anche di una votazione sul merito, atteso che con il voto si avrebbe, da parte dell'Assemblea, una chiara manifestazione di volontà di sostituire al testo base una diversa previsione normativa: questo risulta con maggiore evidenza quando si consideri che, in occasione di una votazione effettuata nel corso della seduta del 25 marzo 1993, la parte comune a più emendamenti posta preliminarmente in votazione coincideva integralmente con il contenuto di uno di essi. Si effettuerebbe egualmente, dunque, la votazione delle parti residue degli emendamenti: ma l'eventuale approvazione di una di esse servirebbe soltanto ad integrare o a meglio precisare il contenuto della parte comune,

mentre la reiezione di tutte le parti residue non vanificherebbe l'effetto prodotto sul piano normativo dalla prima deliberazione. Si può pertanto parlare di una deliberazione normativa parziale ad integrazione eventuale.

In questa seconda configurazione assunta dalla nuova prassi in materia di votazione di emendamenti emerge con maggiore evidenza l'aspetto della votazione per parti separate, stante la pienezza del significato logico e del valore normativo della parte comune, la cui reiezione — giova ribadirlo — determina la reiezione di tutti gli emendamenti che la contengono. Si può ragionevolmente ritenere, per altro, che in ogni caso il Presidente, nel chiarire il significato del voto, possa avvertire che la deliberazione che l'Assemblea si appresta ad effettuare in relazione alla parte comune degli emendamenti ha un carattere di principio.

Alcuni ulteriori elementi possono contribuire a completare il quadro in cui si è sviluppata e va situata la prassi sin qui illustrata. Pur se la decisione di applicare quella che si è definita una deliberazione normativa parziale è di competenza del Presidente nell'ambito dei poteri ordinatori conferiti dal regolamento, va sottolineato che essa è stata generalmente assunta dopo segnalazione e su proposta del relatore: questi, del resto, è nelle migliori condizioni per valutare il contenuto e gli eventuali effetti degli emendamenti presentati al testo della Commissione. Soltanto in occasione della già citata seduta pomeridiana del 5 dicembre 1991 e di quella del 4 marzo 1992 — vale a dire nelle prime due circostanze in cui l'istituto ha trovato applicazione — la decisione è stata assunta autonomamente dalla Presidenza.

Come già ricordato, inoltre, l'Assemblea ha sempre respinto la parte comune posta in votazione preliminarmente. Al di là delle considerazioni generali di ordine teorico esposte in precedenza, resta quindi impregiudicata la soluzione dei problemi di ordine procedurale che possono eventualmente presentarsi nel momento in cui l'Assemblea sia chiamata a deliberare sulle parti residue degli emendamenti.

Va infine segnalato che, nell'arco di tempo in cui si è instaurata la prassi sin qui descritta, si sono registrati altri due significativi precedenti in materia di votazione di emendamenti. Nel corso della seduta del 19 gennaio 1993, in occasione dell'esame del provvedimento concernente l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, la Presidenza ha ritenuto opportuno procedere — in conformità a quanto unanimemente convenuto nella Conferenza dei presidenti di gruppo — ad una votazione preliminare del principio della distinzione delle schede per l'elezione del sindaco e del consiglio contenuto in una pluralità di emendamenti (cfr. Res. Somm. 19 gennaio 1993, pagg. 10-11 e 15).

Si tratta di un caso che rispetto a quelli considerati in precedenza ha una propria specificità. Oltre al fatto che sulla procedura, come ricordato, si era registrato un unanime consenso nella Conferenza dei presidenti di gruppo, va sottolineato che la Presidenza ha posto in votazione preliminarmente non una parte comune a più emendamenti bensì un principio in essi contenuto.

La reiezione del principio quale risultava formulato in uno degli emendamenti ha per altro ugualmente compor-

tato la reiezione di tutti gli emendamenti che lo contenevano. Se viceversa tale principio fosse stato approvato si sarebbe proceduto alla votazione dei singoli emendamenti, fatti salvi gli eventuali assorbimenti e preclusioni, per individuare la concreta volontà normativa dell'Assemblea. Anche in questo caso, dunque, la Presidenza ha operato in modo da assicurare la economia e la chiarezza delle votazioni.

Al medesimo fine, nella seduta del 20 gennaio 1993, la Presidenza ha posto unitariamente in votazione, con il consenso dei presentatori, una serie di emendamenti che, pur riferiti a parti diverse del testo della Commissione, erano fra loro strettamente connessi in quanto tutti tendenti ad escludere la possibilità di partecipazione al ballottaggio per l'elezione a sindaco di un terzo candidato oltre ai due meglio piazzati. In tal modo, dunque, anche in ragione della natura soppressiva degli emendamenti, che sono stati respinti, si è individuata una diversa ed ulteriore modalità di votazione per evitare che la Camera fosse sostanzialmente chiamata a deliberare in momenti successivi sulla stessa questione (cfr. Res. Somm. 20 gennaio 1993, pagg. 7-9). L'Assemblea è stata infatti messa in condizione di decidere con un'unica votazione sul mantenimento o sulla soppressione di tutte le norme concernenti l'ammissione di un terzo candidato al ballottaggio.

P. N.

Giunta per il regolamento

La Giunta per il regolamento sia alla Camera sia al Senato è presieduta dal Presidente d'Assemblea ed è composta da dieci membri, scelti dallo stesso Presidente non appena costituiti i

gruppi parlamentari (articolo 16 r.C.; articolo 18 r.S.). Il particolare procedimento previsto per la loro nomina, che, analogamente a quel che accade per le altre Giunte, sfugge al sistema di designazione da parte dei gruppi, cui si ricorre per le Commissioni permanenti, trova la propria *ratio* nella necessità di assicurare l'equilibrato funzionamento di un organo, qual è la Giunta, le cui decisioni, sebbene a carattere tecnico-giuridico, hanno comunque una intrinseca valenza politica. Nella prassi parlamentare la facoltà di scelta del Presidente è tuttavia limitata sia dai principi della proporzionalità e della rappresentatività (articolo 16, comma 1°, r.C.; articolo 18, comma 1°, r.S.), sia dalle designazioni ufficiose da parte dei gruppi che il Presidente si riserva di valutare.

Alla Camera la composizione della Giunta, ai fini di una più adeguata rappresentatività, può poi essere integrata, senza limite normativamente fissato e udito il parere della stessa Giunta (cfr. i pareri del 14 novembre 1979; 14 luglio 1987; 7 luglio 1988; 6 maggio 1992), dal Presidente, che deve però tener presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi. Il « principio della proporzionalità », peraltro assente nel regolamento del Senato, fu aggiunto al testo, originariamente licenziato dalla Giunta e sottoposto alla deliberazione dell'Aula, dopo che la stessa Assemblea aveva accolto l'emendamento dell'onorevole Lucifredi, che era stato motivato con la necessità di garantire, una volta assicurato il principio della partecipazione di tutti i gruppi (principio questo già implicitamente introdotto nel regolamento della Camera con la modifica del 7 agosto 1964 con cui si era attribuita al